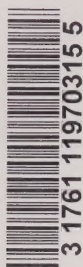


CA1
XC70
-2012
S76

Government
Publication



HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA



STATUTORY REVIEW OF THE *LOBBYING ACT*: ITS FIRST FIVE YEARS

Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics

**Pierre-Luc Dusseault, M.P.
Chair**



MAY 2012

41st PARLIAMENT, 1st SESSION



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

STATUTORY REVIEW OF THE *LOBBYING ACT*: ITS FIRST FIVE YEARS

Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics

**Pierre-Luc Dusseault, M.P.
Chair**

MAY 2012

41st PARLIAMENT, 1st SESSION

STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS

CHAIR

Pierre-Luc Dusseault

VICE-CHAIRS

Patricia Davidson

Scott Andrews

MEMBERS

Charlie Angus

Alexandre Boulerice

Charmaine Borg

Brad Butt

Blaine Calkins

John Carmichael

Dean Del Mastro

Earl Dreesen

Colin Mayes

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Dan Albas

Hélène Leblanc

Dany Morin

Dean Allison

Ryan Leef

Robert Sopuck

Jean Crowder

Pierre Lemieux

Brian Storseth

Joe Daniel

Pat Martin

John Weston

Rick Dykstra

Phil McColeman

Rodney Weston

Randall Garrison

Elaine Michaud

Pat Martin

Jinny Jogindera Sims

Larry Miller

CLERK OF THE COMMITTEE

Chad Mariage

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Dara Lithwick

Maxime-Olivier Thibodeau



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119703155>

THE STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS

has the honour to present its

3rd REPORT

Pursuant to the Order of Reference of Wednesday, September 28, 2011, section 14.1 (1) of the *Lobbying Act*, and the motion adopted on Tuesday, November 29, 2011, the Committee proceeded to the statutory review of the *Lobbying Act* and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

STATUTORY REVIEW OF THE <i>LOBBYING ACT</i> : ITS FIRST FIVE YEARS	1
BACKGROUND: THE FEDERAL <i>LOBBYING ACT</i>	1
A. History of the Act	1
B. Scope and Application of the Act	2
C. Mandate of the Commissioner of Lobbying	4
LOBBYING AT THE PROVINCIAL AND MUNICIPAL LEVEL	4
A. Provincial Level	5
1. Alberta	5
2. British Columbia	5
3. Manitoba	6
4. Newfoundland and Labrador	6
5. Nova Scotia	7
6. Ontario	8
7. Quebec	8
B. Municipal Level	9
1. Toronto	9
C. Observations	9
THE STATUTORY REVIEW OF THE <i>LOBBYING ACT</i>	10
OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS	12
A. Designated Public Office Holders: Definition (s. 2 of the Act, “Interpretation — Definitions”; <i>Designated Public Office Holder Regulations</i>)	12
B. The Commissioner of Lobbying (s. 4.1 and s. 4.2 of the Act)	13
C. Ultimate Client of Consultant Lobbyists (s. 5 of the Act)	14
D. “Significant Part of Duties” (par. 7(1)(b), In-house Lobbyists/Requirement to File a Return)	15
E. Contents of Return — In-house Lobbyists (par. 7(3)(f) of the Act): Harmonizing Rules for Corporations and Associations, and Closing Potential Loopholes	16
F. “Officer Responsible for Filing Returns” (par. 7(6) of the Act): Adding Names of In-House Lobbyists who Actually Participated in the Communication Reports	17

G. Oral and Arranged Communications (s. 6 and s. 9 of the <i>Lobbyists Registration Regulations</i> ; and s. 5 and s. 7 of the Act [Returns])	18
H. Inclusion of Board Members as In-House Lobbyists [instead of consultant lobbyists] (s. 7 of the Act)	20
I. Lobbying — Proposed Prohibition (Gifts) (s. 10.1 and following of the Act)	20
J. Restriction on Lobbying — Proposed Elimination Conflicts of Interest (s. 10.11 et seq of the Act)	21
K. Restriction on Lobbying — Five-year prohibition for Designated Public Office Holders (s. 10.11 of the Act)	22
L. Investigations — General (s. 10.4 of the Act)	23
1. Keep Conduct of Investigations Private: Commissioner of Lobbying Recommendation 8	23
2. Enshrine the Administrative Review Process in the Act	24
3. Include an Immunity Provision: Commissioner of Lobbying Recommendation 9	24
M. Investigations and Enforcement: Administrative Monetary Penalties (s. 10.4 and s. 14 of the Act)	25
N. The Lobbyists' Code of Conduct (General and Rule 8)	26
OTHER POSSIBLE AREAS OF REFORM	29
LIST OF RECOMMENDATIONS	31
LIST OF WITNESSES	33
LIST OF BRIEFS	35
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	37
NEW DEMOCRATIC PARTY SUPPLEMENTARY REPORT	39

STATUTORY REVIEW OF THE *LOBBYING ACT*: ITS FIRST FIVE YEARS

BACKGROUND: THE FEDERAL *LOBBYING ACT*

A. History of the Act

The term “lobbying” refers generally to any effort to communicate with legislators or other public officials against or in favour of a specific cause when carried out for compensation. Until July 2008, lobbying at the federal level in Canada was governed by the *Lobbyists Registration Act*, which came into force in 1989 and established a registration system intended to foster the public's right to know and to be informed regarding who is trying to influence government policy in this country.

The Act was amended in June 2003¹ following review by the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology (discussed below) in 2001.² Amendments at that time sought to: improve investigations under the Act and enforcement of the statutory requirements; simplify and harmonize the registration requirements for lobbyists; clarify and improve the language of the Act; and give effect to several technical amendments.³

In December 2006, the *Federal Accountability Act*⁴ made substantive amendments to the *Lobbyists Registration Act*, including renaming the law the *Lobbying Act*, presumably because it seeks to regulate the activities of lobbyists, rather than simply monitor them by means of a registry system. Some noteworthy changes brought about by the enactment of the *Lobbying Act*⁵ on July 2, 2008 included:⁶

-
- 1 An Act to amend the *Lobbyists Registration Act*, S.C. 2003, c. 10 (Bill C-15), http://laws.justice.gc.ca/eng/AnnualStatutes/2003_10/page-1.html. Although Bill C-15 received Royal Assent on June 11, 2003, it did not come into force until June 20, 2005, due to time needed to update related regulations as well as the electronic filing system for online registration. As noted below, the delay in coming into force of Bill C-15 served to delay the next 5-year statutory review of the Act, per section 14.1, until now, 2010.
 - 2 House of Commons, Standing Committee on Industry, Science and Technology, *Transparency in the Information Age: The Lobbyists Registration Act in the 21st Century*, June 2001, <http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/371/INST/Reports/RP1032097/indurp04/indurp04-e.pdf>.
 - 3 Kieley, Geoffrey P., *Bill C-15: An Act to amend the Lobbyists Registration Act*, Publication no. LS-443E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, revised March 19, 2003, <http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/LEGISINFO/index.asp?Language=E&query=3161&Session=11&List=ls>.
 - 4 *Federal Accountability Act* (2006, c. 9), <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-5.5/>.
 - 5 *Lobbying Act* (1985, c. 44 [4th Supp.]), <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/>.
 - 6 Holmes, Nancy and Dara Lithwick, *The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct*, Publication No. 2011-73-E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, revised June 28, 2011, p. 3.

- replacement of the position of Registrar of Lobbyists with that of Commissioner of Lobbying, an independent Officer of Parliament, with expanded investigative powers and an education mandate;
- identification of a new category of public office holder within the federal government, called Designated Public Office Holder (DPOH);
- imposition of a five-year, post-employment prohibition on a Designated Public Office Holder becoming a lobbyist once that individual has left office;
- new filing requirements for lobbyists and an obligation, when requested by the Commissioner of Lobbying, for DPOHs or former DPOHs to confirm information that is provided by lobbyists about communications with DPOHs;
- a ban on making or receiving any payment or other benefit that is contingent on the outcome of any consultant lobbyist's⁷ activity; and
- extension from two to ten years of the period during which possible infractions or violations under the *Lobbying Act* and the Lobbyists' Code of Conduct may be investigated and prosecution may be initiated.

On September 20, 2010, new regulations entered into force amending the *Designated Public Office Holder Regulations*.⁸ The amendments added MPs, Senators, and staff of the Office of the Leader of the Opposition (OLO) hired under section 128(1) of the *Public Service Employment Act* (PSEA) to the list of "designated public office holders."

B. Scope and Application of the Act⁹

The *Lobbying Act*'s preamble provides that free and open access to government is an important matter of public interest, that lobbying public office holders is a legitimate activity, that it is desirable that public office holders and the public be able to know who is engaged in lobbying activities, and that a system for the registration of paid lobbyists should not impede free and open access to government.

The *Lobbying Act* defines activities that, when carried out for compensation, are considered to be lobbying. These activities are detailed in the *Lobbying Act*. Generally

7 A consultant lobbyist is an individual (for example, a lawyer, accountant, public relations specialist or other professional) who is paid to lobby on behalf of a client.

8 *Designated Public Office Holder Regulations* (SOR/2008-117) as amended by SOR/2010-192, s. 1, <http://laws.justice.gc.ca/eng/SOR-2008-117/FullText.html>.

9 Holmes, Nancy and Dara Lithwick, *The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct*, Publication No. 2011-73-E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, revised June 28, 2011, p. 4.

speaking, they include communicating with public office holders with respect to changing federal laws, regulations, policies or programs, obtaining a financial benefit such as a grant or contribution, in certain cases, obtaining a government contract, and in the case of consultant lobbyists (see below), arranging a meeting between a public office holder and another person.¹⁰

“Public office holders”, as defined under the Act, are virtually all persons occupying an elected or appointed position in the federal government, including staff of members of the House of Commons and the Senate.¹¹ The *Lobbying Act* also contains the definition “designated public office holder.” The term refers to key decision makers within government and includes ministers of the Crown, their exempt staff, senior public servants (e.g., deputy or assistant deputy ministers) and other positions designated by regulation. As noted above, MPs, Senators, and certain OLO staff members were recently added to the list of designated public office holders under the legislation. The Act also treats as a designated public office holder any member of a Prime Minister’s transition team.¹² As touched on above, designated public office holders are subject to post-employment limitations on lobbying, and lobbyists have particular disclosure requirements when meeting with designated public office holders.

The *Lobbying Act* applies to paid lobbyists who communicate with federal public office holders on behalf of a third party. Three types of lobbyists are identified by the Act:

1. Individuals who lobby on behalf of clients, who must register as consultant lobbyists.
2. Senior officers of corporations that carry on commercial activities for financial gain, who must register as in-house lobbyists (corporate) when one or more employees lobby and where the total lobbying duties of all employees would constitute a significant part of the duties of one employee (20% or more).
3. Senior officers of organizations that pursue non-profit objectives, who must register as in-house lobbyists (organizations) when one or more employees lobby and where the total lobbying duties of all employees would constitute a significant part of the duties of one employee (20% or more).

10 Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, *The Lobbying Act — A Summary of New Requirements*, June 2008, http://publications.gc.ca/collections/collection_2009/orl-bdl/lu80-1-2008E.pdf.

11 The Act defines “public office holder” as any officer or employee of the federal government, including members of the Senate or House of Commons and members of their staff, Governor in Council appointees, ministers, officers, directors or employees of any federal board, commission or tribunal, members of the Canadian Armed Forces and members of the Royal Canadian Mounted Police.

12 Defined as any person identified by the Prime Minister as having had the task of providing support and advice to him or her during the transition period leading up to the swearing in of the Prime Minister and his or her ministry.

The *Lobbying Act* requires lobbyists to register in an initial return, all types of communication with public office holders. As well, the Act contains provisions requiring lobbyists to file monthly returns if they carry out oral and arranged communications with designated public office holders. Oral and arranged communications include telephone calls, meetings and any other communications that are arranged in advance.¹³

C. Mandate of the Commissioner of Lobbying

The Commissioner of Lobbying is an Officer of Parliament responsible for promoting a better understanding of, acceptance of, and compliance with the rights and obligations set out in the Act. Karen Shepherd was appointed to the position on June 30, 2009.

The Act requires lobbyists who are subject to it to register and disclose certain information which is then stored in a public Registry on the Internet. The Registry contains information about the lobbyists themselves as well as their lobbying activities. The Act requires lobbyists to produce monthly reports if they engage in oral and arranged communications with designated public office holders (DPOHs, including ministers, ministers of state and their political staff, associate deputy ministers and assistant deputy ministers, and, since September 2010, Senators and Members of Parliament). The Commissioner is responsible for maintaining this public Registry, and the Act gives the Commissioner the power to verify the veracity of the information provided by lobbyists.

The Commissioner also has the mandate to conduct investigations regarding compliance with the Act and the Lobbyists Code of Conduct (the Code). The investigations are confidential but the Act provides that their findings be presented to Parliament. In addition to investigation reports, the Commissioner must also present an annual report to Parliament. The Commissioner may also present special reports on any matter under her jurisdiction.

LOBBYING AT THE PROVINCIAL AND MUNICIPAL LEVEL

In February 2012, the Commissioner of Lobbying submitted to the Committee an updated version of a document entitled *Survey of Canadian Lobbying Legislation (Federal, Provincial and Municipal)*, originally prepared by her Office in collaboration with her provincial and municipal counterparts. Seven provinces currently have lobbying or lobbyist registration legislation. Three provinces - Saskatchewan, Prince Edward Island, and New Brunswick, as well as the three territories, do not have any lobbying-related legislation. The following information is taken in part from the Commissioner's document.

¹³ Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, *The Lobbying Act — A Summary of New Requirements*, June 2008, http://publications.gc.ca/collections/collection_2009/orl-bdl/lu80-1-2008E.pdf. See subsections 5(1) and 7(1) of the *Lobbying Act*.

A. Provincial Level

1. Alberta

Alberta's *Lobbyists Act*¹⁴ defines the term "lobbying", sets out two types of lobbyists — consultant and organization lobbyists (akin to in-house lobbyists), and establishes a lobbyist registry. The registration threshold for organizations is 100 hours annually communicating with public office holders, either individually or collectively within the organization. Only time spent communicating counts when determining if a registration is necessary. The Alberta Act provides for administrative penalties and offences. The Registrar has the power to impose an administrative penalty, while an offence can lead to a prosecution under the penal system. The Registrar can impose an administrative penalty when he believes that a person has contravened the Act or its regulations. The maximum amount of this penalty is \$25,000 and it can be appealed by an Application to the Court of Queen's Bench of Alberta.

In his testimony before the Committee, Mr. Neil Wilkinson, Ethics Commissioner and Lobbyists Act Registrar of Alberta, stated that "having the ability to impose administrative penalties, particularly for technical breaches, does lead to a greater effort on the part of lobbyists to comply."¹⁵

The Act also allows the Ethics Commissioner to prohibit a person convicted of an offence from lobbying for up to two years. The Ethics Commissioner may make public the nature of an offence, the name of the offender, the punishment, and any prohibition imposed.

The *Lobbyists Act* of Alberta does not contain a specific provision on gifts.

2. British Columbia

British Columbia's *Lobbyists Registration Act*¹⁶ defines the term "lobbying", distinguishes between consultant and in-house lobbyists, and defines the term "organization". The Act establishes a registration threshold for organizations of 100 hours. Both time spent preparing for a communication and time spent lobbying count when determining if a registration is necessary.

14 *Lobbyists Act*, Statutes of Alberta, 2007, Chapter L-20.5 (Current as of September 28, 2009), <http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/L20P5.pdf>.

15 Neil Wilkinson, Ethics Commissioner and Lobbyists Act Registrar of Alberta, *Evidence*, Meeting No. 21, 1st Session, 41st Parliament, February 7, 2012, 1135, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

16 *Lobbyists Registration Act* [SBC 2001] Chapter 42, http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/LOC/freeside/--%20l%20--/lobbyists%20registration%20act%20sbc%202001%20c.%2042/00_01042_01.xml.

The Act provides for administrative penalties and offences for violations of the Act. The Registrar can impose an administrative penalty of up to \$25,000 if she determines that there has been a breach of the Act. The Act also sets out various offences, which can result in a fine of up to \$25,000 for a first offence, and up to \$100,000 for subsequent offences. The Registrar can also prohibit a convicted offender from registering as a lobbyist for up to two years and make public the nature of the offence, the name of the convicted offender, the punishment, and any prohibition imposed.

In her testimony before the Committee, Ms. Elizabeth Denham, Registrar of Lobbyists for British Columbia, noted that “once lobbyists became aware that we had the authority to issue administrative penalties, they took their registration responsibilities much more seriously. In fact, registrations have increased significantly [...]”¹⁷

The *Lobbyists Registration Act* of British Columbia does not contain a specific provision on gifts.

3. Manitoba

Manitoba’s *Lobbyists Registration Act*¹⁸ was enacted in 2008 but is not yet in force. The Act defines the term “lobbying”, distinguishes between consultant and in-house lobbyists, and defines the term “organization”. The registration threshold is related to lobbying activities, either individually or collectively within an organization, which amount to a significant part of one individual’s activities. An interpretation of “significant part” has not yet been made.

The registrar may refuse to accept a return or other document filed under the Act and may remove a return from the registry in certain circumstances. The Act sets out various offences, which can result in a fine not exceeding \$25,000.

The *Lobbyists Registration Act* of Manitoba does not contain a specific provision on gifts.

4. Newfoundland and Labrador

Newfoundland and Labrador’s *Lobbyist Registration Act*¹⁹ defines the term “lobbying”, distinguishes between consultant and in-house lobbyists, and defines the term “organization”. The Act provides that the senior officer of an organization must file a registration when lobbying activities, either individually or collectively, amount to 20% of

17 Elizabeth Denham, Registrar of Lobbyists for British Columbia, Office of the Information and Privacy Commissioner of British Columbia, *Evidence*, Meeting No. 21, 1st Session, 41st Parliament, February 7, 2012, 1205, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

18 *Lobbyists Registration Act*, S.M. 2008, c. 43, <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2008/c04308e.php#A22>.

19 *Lobbyist Registration Act*, SNL2004 Chapter L-24.1, <http://assembly.nl.ca/Legislation/sr/statutes/l24-1.htm>.

one employee's time over a three-month period. Only time spent lobbying is considered when determining if a registration is necessary. Newfoundland and Labrador also has a Code of Conduct.

The Act provides for offences which can lead to a fine not exceeding \$25,000 for a first offence, and not exceeding \$100,000 for subsequent offences. Where a person is found guilty of an offence, the court may also confiscate the improperly-obtained proceeds of lobbying and direct that those proceeds be paid into the Consolidated Revenue Fund. In cases where repeated or serious infringements of the Act occur, the Commissioner can prohibit a lobbyist from filing a registration for a period of one year.

Regarding gifts, section 22 of the *Lobbyist Registration Act* of Newfoundland and Labrador provides that:

- (1) A consultant lobbyist or in-house lobbyist shall not, in the course of lobbying activities, give any gift or other benefit to the public office holder being or intended to be lobbied.
- (2) Subsection (1) does not apply to a gift or other benefit that is given as an incident of the protocol or social obligations that normally accompany the duties or responsibilities of office of the public-office holder.

5. Nova Scotia

The *Lobbyists' Registration Act*²⁰ of Nova Scotia defines the term "lobbying" and distinguishes between consultant and in-house lobbyists, which are either employed by a person or partnership, or by an organization. According to the regulations made under the *Lobbyists' Registration Act*, in-house lobbyists, both persons and partnerships and organizations, are required to register where either 20% of an individual's time is spent lobbying, or where the amount of time spent by all employees of the entity equals 20% of one person's time. For in-house lobbyists (organizations), the filing responsibility rests on the senior officer of the organization.

The Act provides for offences which can lead to a fine not exceeding \$25,000 for a first offence, and to a fine not exceeding \$100,000 for subsequent offences.

The *Lobbyists' Registration Act* of Nova Scotia does not contain a specific provision on gifts.

20 *Lobbyists' Registration Act*, Chapter 34 of the Acts of 2001, http://nslegislature.ca/legc/bills/58th_2nd/3rd_read/b007.htm.

6. Ontario

Ontario's *Lobbyists Registration Act, 1998*²¹ defines the term “lobbying”, distinguishes between consultant and in-house lobbyists, which are either employed by a person or partnership or by an organization, and defines the term “organization”. The threshold in the Act for in-house lobbyists (organizations) is either 20% of their time spent lobbying individually, or when time spent lobbying collectively within the organization is equivalent to at least 20% of one person’s time during a three-month period. In-house lobbyists (persons and partnerships) must register when they spend individually 20% of their time lobbying. Only the time spent lobbying counts when determining if registration is necessary.

According to the Ontario Act, the Registrar can remove a return from the registry in certain circumstances. The Act also provides for offences, which can lead to a fine not exceeding \$25,000.

The *Lobbyists Registration Act* of Ontario does not contain a specific provision on gifts.

7. Quebec

Quebec's *Lobbying Transparency and Ethics Act*²² is the only lobbying legislation in Canada that uses a qualitative approach for the registration threshold. According to the Quebec Act, the senior officer of the enterprise or group must register as a lobbyist if:

- a board member or executive of the enterprise or organization engages in lobbying activities;
- the activity has a significant impact on the enterprise or organization; or
- during a fiscal year, all lobbying activities carried out on behalf of the organization or enterprise, including preparation and monitoring, exceed 12 working days.

The Act sets out various offences, which can lead to a fine ranging from \$500 to \$25,000. In cases where repeated or serious infringements of the Act occur, the Commissioner can prohibit a lobbyist from filing a registration for a period of one year, and order the cancellation of any registration in the registry concerning that lobbyist.

21 *Lobbyists Registration Act*, S.O. 1998, Chapter 27, http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_98l27_e.htm.

22 *Lobbying Transparency and Ethics Act*, R.S.Q., chapter T-11.011, <http://www.commissairelobby.qc.ca/en/commissioner/transparency>.

Quebec's Lobbyists' Code of Conduct came into effect in 2004. Any violation of the Lobbyists' Code of Conduct is subject to sanctions and penalties under the *Lobbying Transparency and Ethics Act*, which are administered by the office of the Attorney General under the penal system.

The *Lobbying Transparency and Ethics Act* of Quebec does not contain a provision regarding gifts.

B. Municipal Level

1. Toronto

According to Chapter 140 of the City of Toronto's Municipal Code²³, the "Lobbying By-Law", lobbyists must register before they lobby, and unregistered lobbying is a breach of the by-law. The by-law defines the term "lobbying" and sets out three types of lobbyists: consultant lobbyists, in-house lobbyists and voluntary unpaid lobbyists. The by-law provides for offences, which can lead to a fine not exceeding \$25,000 for a first offence, and not exceeding \$100,000 for subsequent offences.

Under the *Provincial Offences Act*, the Toronto Lobbyist Registrar can also refuse to accept, suspend, revoke or remove a return. Under the *City of Toronto Act*, the Lobbyist Registrar can impose conditions on registration, continued registration or a renewal of a registration. The Lobbying By-Law also includes a Lobbyists' Code of Conduct.

Regarding gifts, subsection 140-42(A) of the Lobbying By-Law provides that "Lobbyists shall not undertake to lobby in a form or manner that includes offering, providing or bestowing entertainment, gifts, meals, trips or favours of any kind."

C. Observations

As noted below, The Commissioner of Lobbying, in her testimony before the Committee on December 13, 2011, recommended amending the *Lobbying Act* in order to adopt an administrative monetary penalty mechanism.²⁴ During her testimony, she referred to two provincial statutes as models for administrative monetary penalty provisions, namely the Alberta and British Columbia legislation. Both enable penalties of up to \$25,000 to be administered by the equivalent of the Commissioner of Lobbying.²⁵

In a letter addressed to the Committee dated February 22, 2012, Mr. Guy W. Giorno, partner in the law firm Fasken Martineau DuMoulin LLP (who appeared before the Committee on February 14, 2012 on behalf of the Canadian Bar

23 City of Toronto, Municipal Code, Chapter 140, http://www.toronto.ca/lobbying/imp_docs.htm.

24 Karen Shepherd, Commissioner of Lobbying, *Evidence*, Meeting No. 18, 1st Session, 41st Parliament, December 13, 2011, 0850, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

25 *Ibid.*, 0900.

Association [CBA]), considers the lobbying statutes in Newfoundland and Labrador and Quebec to be the “toughest” in the country.²⁶ He notes that in these two jurisdictions:

[T]he Commissioner may impose a temporary lobbying ban of up to one year where he or she determines that a lobbyist has gravely or repeatedly breached the obligations imposed by the Act or the Code of Conduct. In other words, in Newfoundland and Labrador and Quebec, it is not necessary for the lobbyist to be convicted before the Commissioner imposes a ban.²⁷

In the CBA's submission to the Committee entitled *Statutory Review of the Lobbying Act*, one recommendation is to “prohibit an individual or entity from lobbying the government on a subject matter, if they have a contract to provide advice to a public office holder on the same subject matter.”²⁸ The CBA refers to the Alberta, British Columbia, Manitoba and Quebec statutes as examples of how this prohibition could be drafted.²⁹

THE STATUTORY REVIEW OF THE *LOBBYING ACT*

Section 14.1 of the *Lobbying Act*³⁰ states that:

- (1) A comprehensive review of the provisions and operation of this Act must be undertaken, every five years after this section comes into force, by the committee of the Senate, of the House of Commons, or of both Houses of Parliament, that may be designated or established for that purpose.
- (2) The committee referred to in subsection (1) must, within a year after the review is undertaken or within any further period that the Senate, the House of Commons, or both Houses of Parliament, as the case may be, may authorize, submit a report on the review to Parliament that includes a statement of any changes to this Act or its operation that the committee recommends.

Section 14.1 came into force on June 20, 2005.³¹

26 Guy W. Giorno, letter addressed to the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, dated February 22, 2012, p. 1. Mr Giorno expressed the same idea in his testimony before the Committee on behalf of the CBA; see: *Evidence*, Meeting No. 23, 1st Session, 41st Parliament, February 14, 2012, 1210, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

27 *Ibid.*, p. 3.

28 Canadian Bar Association, *Statutory Review of the Lobbying Act*, February 2012, Recommendation 6, p. 10, <http://www.cba.org/cba/submissions/pdf/12-09-eng.pdf>.

29 *Ibid.*, p. 8. The CBA used the same examples in its testimony before the Committee; see: *Evidence*, Meeting No. 23, 1st Session, 41st Parliament, February 14, 2012, 1135, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

30 *Lobbying Act*, 1985, c. 44 (4th Supp.), <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/>.

On September 28, 2011, the House of Commons adopted a motion designating the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics (the Committee) as the committee for the purposes of the parliamentary review of the *Lobbying Act* in the House of Commons.³² As well, during the 40th Parliament, on December 15, 2010, the House of Commons passed a similar motion designating the Committee to undertake the review of the Act.³³

In anticipation of the statutory review of the Act, the Office of the Commissioner of Lobbying circulated a report titled *Administering the Lobbying Act — Observations and Recommendations Based on the Experience of the Last Five Years*. The report contained the following recommendations:

- Recommendation 1: The provisions regarding the “significant part of duties” should be removed from the *Lobbying Act* and consideration should be given to allowing limited exemptions.
- Recommendation 2: The Act should be amended to require that every in-house lobbyist who actually participated in the communication be listed in monthly communication reports, in addition to the name of the most senior officer.
- Recommendation 3: The prescribed form of communications for the purposes of monthly communication reports should be changed from “oral and arranged” to simply “oral.”
- Recommendation 4: The Act should be amended to require lobbyists to disclose all oral communications about prescribed subject-matters with DPOHs, regardless of who initiates them.
- Recommendation 5: The Act should be amended to make explicit the requirement for consultant lobbyists to disclose the ultimate client of the undertaking, as opposed to the firm that is hiring them.
- Recommendation 6: The provision of an explicit outreach and education mandate should be maintained in the *Lobbying Act* to support the

31 SI/2005-0049.

32 “Order of Reference,” Extract from the *Journals of the House of Commons*, September 28, 2011: “By unanimous consent, it was ordered, — That the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics be the committee designated for the purposes of Section 14.1 of the *Lobbying Act*,” <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1&DocId=5137738>.

33 “Order of Reference,” Extract from the *Journals of the House of Commons*, December 15, 2010: “By unanimous consent, it was ordered, — That the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics be the committee designated for the purposes of section 14.1 of the *Lobbying Act*,” <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=3&DocId=4889396>.

Commissioner's efforts to raise awareness of the legislation's rationale and requirements.

- Recommendation 7: The Act should be amended to provide for the establishment of a system of administrative monetary penalties for breaches of the Act and the Code, to be administered by the Commissioner of Lobbying.
- Recommendation 8: The requirement for the Commissioner to conduct investigations in private should remain in the *Lobbying Act*.
- Recommendation 9: An immunity provision, similar to that found in sections 18.1 and 18.2 of the *Auditor General Act*, should be added to the *Lobbying Act*.

OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

During her appearance before the Committee on December 13, 2011, Karen Shepherd, the federal Commissioner of Lobbying, reiterated the recommendations presented in the report. Following her appearance, the Committee heard from various witnesses in January and February 2012 and received a number of submissions recommending modifications to the Act. These recommendations were often organized in response to the recommendations presented by the Commissioner of Lobbying.

Although amendments to the Act were proposed, the overall tenor of the testimony suggested that the Act is generally working well in accordance with its objectives.

As highlighted below, the Committee has decided to endorse three of the Commissioner's recommendations (recommendations 1, 2, and 7) as well as eight recommendations brought forward by various witnesses who testified and made submissions during the Committee's statutory review of the Act.

The observations relating to these recommendations, and the recommendations themselves, are included in this section which is organized, insofar as possible, in accordance with the order of the Act itself.

The following section, "Other Possible Areas of Reform", contains witness observations and recommendations that were not ultimately addressed by the Committee at this time.

A. Designated Public Office Holders: Definition (s. 2 of the Act, "Interpretation — Definitions"; *Designated Public Office Holder Regulations*)

A number of witnesses discussed the definition of "designated public office holders" (DPOHs). For example, Joe Jordan suggested reconsidering whether Senators and Members of Parliament should be DPOHs:

...[T]he original legislation gave the government the Governor in Council authorities to designate any class of DPOH, and they exercised this authority to extend designation to members of Parliament. I realize the political risks of anybody saying they want to do anything that would be seen to be reducing transparency and accountability, but I think designating individual MPs who aren't parliamentary secretaries or ministers as DPOHs is a bit of a knee-jerk reaction. It could have profound long-term effects on the rights and privileges of MPs and, in a sense, the relationship between the executive and legislative branch.³⁴

During his testimony on behalf of the Canadian Bar Association on February 14, 2012, Guy Giorno provided the following personal observation:

When you're looking at who is a designated public office holder, what counts is not what you know, it's who you know, because the restriction is on making contacts. It's not important that someone had secret information, or didn't, in his or her head; it's important that he or she knows that.

My personal view is that senators and members of the House of Commons absolutely fall into the category of people who have contacts they can utilize for profit when they leave and should be covered by the ban.³⁵

Committee Recommendation 1: All public servants serving in a Director General's position, or serving in a more senior position than Director General, should now be considered Designated Public Office Holders and held subject to all applicable laws governing this designation.

B. The Commissioner of Lobbying (s. 4.1 and s. 4.2 of the Act)

The Commissioner's sixth recommendation was with regard to her outreach and education mandate (at par. 4.2.(2) of the Act): The provision of an explicit outreach and education mandate should be maintained in the *Lobbying Act* to support the Commissioner's efforts to raise awareness of the legislation's rationale and requirements.

As explained by the Commissioner during her appearance before the Committee on December 13, 2011, "[c]ommunicating the rationale and requirements of the Act and the Lobbyists' Code of Conduct leads to greater compliance."³⁶

34 Joe Jordan, *Evidence*, Meeting No. 19, 1st Session, 41st Parliament, January 31, 2012, 1150, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

35 Guy W. Giorno, *Evidence*, Meeting No. 23, 1st Session, 41st Parliament, February 14, 2012, 1230, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

36 Karen Shepherd, *Evidence*, Meeting No. 18, 1st Session, 41st Parliament, December 13, 2011, 0845, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

A number of witnesses voiced their support for the education role played by the Commissioner, and even advocated an expanded education mandate. For example, the Public Affairs Association of Canada recommended expanding the commissioner's duty to educate public office holders in section 4.2 of the Act to say "developing and implementing educational programs to foster awareness among public office holders of the legitimacy and public policy benefits of lobbying."³⁷ They added that, in their opinion, "the educational mandate of the Commissioner should ensure that public office holders understand the value added contributions lobbying and lobbyists make to the policy development process."³⁸ The Government Relations Institute of Canada also called for an expanded education mandate to comprehensively brief public office holders "to ensure that all public office holders are fully aware of and respect both the spirit and letter of the *Lobbying Act* and its various provisions."³⁹

C. Ultimate Client of Consultant Lobbyists (s. 5 of the Act)

The fifth recommendation of the Commissioner of Lobbying provides as follows: The Act should be amended to make explicit the requirement for consultant lobbyists to disclose the ultimate client of the undertaking, as opposed to the firm that is hiring them.

During her testimony before the Committee, the Commissioner of Lobbying explained the rationale for this recommendation:

In terms of recommendation 5, the ultimate undertaking, what we have started to find is that lobbying firms are hiring a consultant lobbyist who is doing work on behalf of a company. So the Act requires them to list their client, the person benefiting. Some were initially putting the lobbying firm, but the lobbying firm is not the ultimate beneficiary; it's the gas company or something behind them that hired the lobbying firm. What we have done with those now registering, when we see that, is to put who the ultimate beneficiary is, the firm. So that is showing now on the registration.

To make it clearer in the legislation, my suggestion is that the requirement be there, so that it's the ultimate beneficiary. It avoids the situation whereby somebody may be hiring a middleman and the middleman is using the lobbying firm as their client.⁴⁰

Other witnesses also spoke about external funding sources. For example, Professor Stephanie Yates recommended that "to increase transparency regarding the background of certain pressure groups, we recommend that the external funding sources

37 Public Affairs Association of Canada, *Evidence*, Meeting No. 20, 1st Session, 41st Parliament, February 2, 2012, 1115, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5356420&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

38 Ibid.

39 Government Relations Institute of Canada, submission February 2, 2012, page 1.

40 Karen Shepherd, *Evidence*, Meeting No. 18, 1st Session, 41st Parliament, December 13, 2011, 0845, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

of any organization employing a registered lobbyist be included in the information declared in the Registry of Lobbyists when this funding meets a certain threshold.”⁴¹

D. “Significant Part of Duties” (par. 7(1)(b), In-house Lobbyists/Requirement to File a Return)

The Commissioner of Lobbying’s first recommendation provides as follows: The provisions regarding the “significant part of duties” should be removed from the *Lobbying Act* and consideration should be given to allowing limited exemptions.

The Commissioner explained the rationale for this recommendation during her appearance before the Committee on December 13, 2011:

The Registry of Lobbyists provides a wealth of information on who is engaged in the lobbying activities for payment but does not capture the lobbying activities of organizations and corporations who do not meet the “significant part of duties” threshold. That threshold is difficult to calculate and even more difficult to enforce. That is why I am recommending that the “significant part of duties” provisions be removed from the act. In doing so, I would also recommend that Parliament give consideration as to whom the legislation should capture and whether a limited set of exemptions might be necessary. I would be pleased to explore this issue with Parliament during its deliberations.⁴²

Numerous witnesses commented on this recommendation. For example, general agreement was expressed by the Canadian Bar Association, the Ontario Integrity Commissioner, the Quebec Commissioner, Democracy Watch, Mr. John Chenier (Editor and Publisher, ARC Communications), the Dairy Farmers of Canada, Hill+Knowlton Strategies, and the Public Affairs Association of Canada.

Some, such as Mr. Chenier, noted that regulations or other mechanisms should be crafted to prevent a deluge of registrations.⁴³ Imagine Canada submitted that an exemption for charities should be considered if the “significant part of duties” test would be eliminated, as posited by the Commissioner of Lobbying. At the minimum, Imagine Canada requested that Committee members maintain the status quo (the 20% rule) for charities.⁴⁴

Other witnesses expressed concern with eliminating the “significant part of duties” test or “20% rule.” For example, Joe Jordan noted that eliminating this provision would

41 Stephanie Yates, Professor, *Evidence*, Meeting No. 22, 1st Session, 41st Parliament, February 9, 2012, 1105, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5373559&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

42 Karen Shepherd, *Evidence*, Meeting No. 18, 1st Session, 41st Parliament, December 13, 2011, 0845, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

43 John Chenier, *Evidence*, Meeting No. 22, 1st Session, 41st Parliament, February 9, 2012, 1110, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5373559&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

44 Imagine Canada submission March 5, 2012 at page 1.

bring a number of people into this framework who historically were not covered or did not see themselves as being covered.⁴⁵ Professor Stephanie Yates expressed that “eliminating the ‘significant part’ principle and introducing a system of exemptions risks opening a Pandora’s Box and having detrimental effects on how lobbying is perceived.” She proposed maintaining the 20% rule, including preparatory work in that number, so that mere citizens are not unintentionally included.⁴⁶

Committee recommendation 2: Remove the ‘significant part of duties’ threshold for in-house lobbyists.

E. Contents of Return — In-house Lobbyists (par. 7(3)(f) of the Act): Harmonizing Rules for Corporations and Associations, and Closing Potential Loopholes

In its submission, the Canadian Bar Association explained a distinction that currently exists between in-house lobbyists at organizations versus corporations:

Clause 7(3)(f) of the Act currently provides that organizations must list in their return the names of every employee any part of whose duties involves lobbying public office holders. We believe that this same standard should be applied to corporations.

Under the existing statutory framework, the rules governing which employees should be listed in a corporation’s in-house return are different from those for organizations. A corporation must maintain two lists: the first contains the names of each senior officer or employee “a significant part of whose duties” involve lobbying public office holders; and the second contains the names of each other senior officer “any part of whose duties” involves lobbying.

This distinction is both arbitrary and creates unnecessary confusion. The interpretation, application and enforcement of the Act would be greatly facilitated if the returns filed by organizations and corporations were the same. The CBA supports an amendment of subsection 7(3) requiring corporations to list the name of every employee any part of whose duties involves lobbying.⁴⁷

Committee recommendation 3: Eliminate the distinction between in-house lobbyists (corporations) and in-house lobbyists (organizations).

As well, in a letter to the Committee following his testimony, Guy Giorno highlighted a potential loophole in existing lobbying legislation:

45 Joe Jordan, *Evidence*, Meeting No. 19, 1st Session, 41st Parliament, January 31, 2012, 1220, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

46 Stephanie Yates, *Evidence*, Meeting No. 22, 1st Session, 41st Parliament, February 9, 2012, 1215, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5373559&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

47 Canadian Bar Association submission February 14, 2012, page 3.

As the committee is aware, in the case of in-house lobbying, the senior officer of the company or organization, not the individual lobbyists, must file the registration. A senior officer who fails to file a registration is subject to prosecution. However, under federal law, an individual employee who lobbies, knowing that he or she has not been duly registered, is not subject to prosecution.

This is a loophole that invites exploitation. There are sound reasons to make the senior officer responsible for filing the registration. However, an employee should not be permitted to lobby if the employee knows that his or her senior officer has failed to file a registration.⁴⁸

He then referred to four provincial and municipal jurisdictions that currently make it an offence to lobby without being registered: Alberta, Newfoundland and Labrador, Quebec, and Toronto (see the section above titled “Lobbying at the Provincial and Municipal Levels” for more information).

Committee recommendation 4: Require in-house lobbyists to file a registration, along with the senior officer of the company or organization.

F. “Officer Responsible for Filing Returns” (par. 7(6) of the Act): Adding Names of In-House Lobbyists who Actually Participated in the Communication Reports

The Commissioner of Lobbying’s second recommendation provides as follows: The Act should be amended to require that every in-house lobbyist who actually participated in the communication be listed in monthly communication reports, in addition to the name of the most senior officer.⁴⁹

The Commissioner explained the rationale for this recommendation during her appearance before the Committee on December 13, 2011:

The senior officer in a corporation or organization is currently responsible for reporting on its lobbying activities. I believe this accountability is important and should not be changed. That said, I believe it would be more transparent if the names of those actually engaging in lobbying activities at meetings with designated public office holders were

48 Guy W. Giorno, “Letter to the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics of the House of Commons regarding the *Lobbying Act*,” February 22, 2012, <http://www.fasken.com/en/letter-to-the-standing-committee-02-22-2012/>.

49 Monthly communication reports currently list the name of the DPOH and the name of the senior officer of a corporation or organization who is responsible for filing the registration. The names of the in-house lobbyists who actually participated in the oral and arranged communication with the DPOH are not listed in the monthly communication report. (Source: *Administering the Lobbying Act*)

also listed in the monthly communication report. Currently, only the senior officer is listed, even though he or she may not have attended the meeting.⁵⁰

A number of witnesses expressed support for this recommendation,⁵¹ and offered further suggestions regarding responsibility for filing returns. For example, the Canadian Society of Association Executives (CSAE) noted in their submission:

CSAE agrees that an organization's/corporation's most senior officer should continue to be responsible for the registration. That individual should only be listed on the registration, however, in those instances where he or she has been personally involved in lobbying activities. To ensure greater transparency, the name of the individual directly responsible for the lobbying activity should be listed in the registration, and the monthly reports should indicate which lobbyists actually participated in any reportable communications.⁵²

As well, the Government Relations Institute of Canada recommended that:

The definition of "officer responsible for filing returns" in section 7(6) should be revised ... GRIC recommends that the name of each lobbyist who actually attends a reportable meeting should appear on related monthly returns (with a possible set of limited exemptions where such disclosure would not be in the public interest).⁵³

Finally, in its submission, the Canadian Bar Association noted that it endorsed the positions advanced here, including by the Commissioner, that monthly reports should include the names of the in-house lobbyists who attended the meetings.⁵⁴

Committee recommendation 5: Ensure that monthly communications reports contain the names of all in-house lobbyists who attended oral pre-arranged meetings [in addition to the senior reporting officer].

G. Oral and Arranged Communications (s. 6 and s. 9 of the *Lobbyists Registration Regulations*; and s. 5 and s. 7 of the Act [Returns])

The Commissioner of Lobbying's third and fourth recommendations address the requirement for registrable communications to be "oral" and "arranged" on the part of the lobbyist.

50 Karen Shepherd, *Evidence*, Meeting No. 18, 1st Session, 41st Parliament, December 13, 2011, 0845, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

51 Dairy Farmers of Canada, submission February 14, 2012, page 2.

52 Canadian Society of Association Executives, submission undated, page 3.

53 Government Relations Institute of Canada, submission February 2, 2012, page 1.

54 Canadian Bar Association, submission February 14, 2012, page 5.

Recommendation 3 posits that: “The prescribed form of communications for the purposes of monthly communication reports should be changed from ‘oral and arranged’ to simply ‘oral’.”

Recommendation 4 suggests that: The Act should be amended to require lobbyists to disclose all oral communications about prescribed subject-matters with DPOHs, regardless of who initiates them.

The Commissioner explained her recommendations in her testimony before the Committee on December 13, 2011:

I also recommend that all oral communications, regardless of who initiated them and whether or not they were planned, should be reported. Currently, only oral and arranged communications are reported monthly. Deleting “and arranged” would increase transparency by disclosing any chance meetings or other communications between lobbyists and designated public office holders where a registerable lobbying activity takes place.⁵⁵

In response to a question regarding the Commissioner’s fourth recommendation, Guy Giorno, appearing on behalf of the Canadian Bar Association, noted the following:

The CBA working group did not take a position on this particular issue, although the group is aware of other recommendations. My personal view is that the commissioner is right that this needs to be expanded. But Madam Chair, I should clarify this.

Under federal law there are two regimes. There’s general registration and then there’s specific monthly reporting. Everything the member has referred to — dinner at Hy’s, cocktails, walking the dog and trying to lobby — all of that activity is registrable right now under current law if you do it. The only gap is that not all of those chance encounters are covered under monthly reporting.

My personal view is that monthly reporting should be expanded to cover that. In fact, if members wish to refer to the Senate committee in 2006, that was my position back then. It’s my personal position today.⁵⁶

On a different tack, both the Government Relations Institute of Canada and the Canadian Society of Association Executives recommended that the Commissioner clarify the definitions of “oral and arranged” communications as set out in the Regulations to remove uncertainties and assist both lobbyists and public office holders in meeting the expectations of the Act and Regulations.⁵⁷

55 Karen Shepherd, *Evidence*, Meeting No. 18, 1st Session, 41st Parliament, December 13, 2011, 0845, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

56 Guy W. Giorno, CBA, *Evidence*, Meeting No. 23, 1st Session, 41st Parliament, February 14, 2012, 1220, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

57 Government Relations Institute of Canada, submission February 2, 2012, page 2, Canadian Society of Association Executives, submission undated, page 3.

H. Inclusion of Board Members as In-House Lobbyists [instead of consultant lobbyists] (s. 7 of the Act)

In their submission, the Canadian Bar Association explained their following recommendation to enable inclusion of board members as in-house lobbyists (instead of consultant lobbyists):

The CBA believes that the Act should be amended to allow Board members, partners and sole proprietors to be treated and listed as in-house lobbyists for their respective organizations or corporations. Where their lobbying activities are restricted to communications made on behalf of those organizations or corporations, this change would more accurately reflect the nature of their work and increase transparency and accountability. It would better allow the public to know who is lobbying on behalf of whom.

Finally, this change would shift the administrative burden of registration and reporting from individual directors to the corporations and organizations on whose behalf the directors are lobbying, where the burden more appropriately belongs.⁵⁸

The Dairy Farmers of Canada, in their submission, offered a similar recommendation:

The Lobbying Commissioner is recommending that every in-house lobbyist who participated in the communication be listed in the monthly communications reports [her Recommendation 2]. With this change it would still be differentiated if the communication was undertaken by a staff person or a board of director. We would recommend that Board of Directors of non-governmental organizations be brought back under the organizations' registration.⁵⁹

Committee recommendation 6: Allow board members (corporation and association directors), partners and sole proprietors to be included in an in-house lobbyist's returns.

I. Lobbying — Proposed Prohibition (Gifts) (s. 10.1 and following of the Act)

In a letter to the Committee following his testimony on February 14, 2011, Guy Giorno raised the prospect of including an explicit prohibition on the receipt of gifts from lobbyists:

Some laws expressly prohibit lobbyists from giving gifts to the public office holders whom they lobby. While a ban on gift-giving may be implicit in general restrictions (such as the federal Rule 8), two jurisdictions have seen fit to include an explicit rule against gift-giving.

58 Canadian Bar Association, submission February 14, 2012, page 4.

59 Dairy Farmers of Canada, submission February 14, 2012, page 2.

In Newfoundland and Labrador, a lobbyist commits an offence if he or she, in the course of lobbying activities, gives any gift or other benefit to the public office holder being or intended to be lobbied. An exception is made for a gift or other benefit given as an incident of protocol or social obligation.⁶⁰

The Toronto by-law is more stringent.⁶¹ It states that, "Lobbyists shall not undertake to lobby in a form or manner that includes offering, providing or bestowing entertainment, gifts, meals, trips or favours of any kind."⁶²

Committee recommendation 7: Impose an explicit ban on the receipt of gifts from lobbyists.

J. Restriction on Lobbying — Proposed Elimination Conflicts of Interest (s. 10.11 et seq of the Act)

The Canadian Bar Association, in its submission as well as during its testimony before the Committee on February 14, 2011, recommended including an explicit conflict of interest prohibition on lobbyists in the Act:

[W]e believe that Parliament should follow the lead of those provincial legislatures that prohibit people from lobbying government at the same time as they have a contract to advise government on the same subject matter. Alberta, British Columbia, Manitoba, and Quebec have decided to prohibit this blatant conflict of interest. So should Canada.⁶³

The CBA's submission further explains:

Unlike a number of provincial regimes, the federal Act does not restrict an individual or entity from lobbying a public office holder on a subject matter on which that individual or entity also has a contract to provide advice or legal representation to the federal government.

The CBA believes this prohibition should be added to the Act to prevent potential conflicts of interest. While some may argue that conflicts of interest are adequately addressed in the context of the Lobbyists' Code of Conduct, the CBA believes that this prohibition should be clearly stated in the Act. This would provide greater clarity and specificity, and aid in the administration and enforcement of the Act. ...

60 Newfoundland and Labrador, *Lobbyist Registration Act*, s. 22.

61 Toronto, Municipal Code, Chapter 140, § 140-42.

62 Guy W. Giorno, "Letter to the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics of the House of Commons regarding the *Lobbying Act*," February 22, 2012, <http://www.fasken.com/en/letter-to-the-standing-committee-02-22-2012/>.

63 Jack Hughes, Canadian Bar Association, *Evidence*, Meeting No. 23, 1st Session, 41st Parliament, February 14, 2012, 1135, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

To be clear, the proposed provision would not prohibit individuals from lobbying and advising the government at the same time on different subject matters.⁶⁴

Committee recommendation 8: Prohibit an individual or entity from lobbying the government on a subject matter, if they have a contract to provide advice to a public office holder on the same subject matter.

K. Restriction on Lobbying — Five-year prohibition for Designated Public Office Holders (s. 10.11 of the Act)

The Committee received a number of recommendations regarding the five-year prohibition on lobbying for Designated Public Office Holders. Some witnesses, such as the Government Relations Institute of Canada⁶⁵ and the Canadian Society of Association Executives,⁶⁶ requested that the five-year prohibition be revised to ensure that it applies equally to all categories of lobbyists (in-house and consultant). The Canadian Society of Association Executives, the Public Affairs Association of Canada,⁶⁷ Professor Stephanie Yates,⁶⁸ Democracy Watch,⁶⁹ and Elizabeth Denham (the Registrar of Lobbyists for British Columbia) all advocated considering shorter bans, more consistent with provincial legislation, at least for certain types of DPOHs and organizations (such as lesser bans for staff with less influence working in ministerial offices, or for former DPOHs who want to work in the non-profit sector).

For example, in her testimony, Ms. Denham explained as follows:

While the ban does help to limit undue influence, I respectfully suggest that there are other considerations at play that deserve our attention.

One of the goals of lobbyist regulation is to promote fair and effective lobbying. There are many businesses and not-for-profit organizations that have legitimate concerns and interests to communicate with public office holders. There is no question that former public office holders can be effective lobbyists. Access to talented lobbying professionals helps organizations obtain fair access. A five-year ban limits the size of this talent pool. Moreover, the length of the ban might also reinforce unfair stereotyping of lobbyists and public office holders.

The key for a healthy lobbying community and regulation system is to achieve the right balance. It's my recommendation that if the *Lobbying Act* is amended to incorporate appropriate administrative penalties, and the current code is maintained and

64 Canadian Bar Association, submission February 14, 2012, page 8.

65 Government Relations Institute of Canada, submission February 2, 2012, page 2.

66 Canadian Society of Association Executives, submission undated, page 2.

67 Public Affairs Association of Canada, submission February 2, 2012, page 3.

68 Stephanie Yates, submission February 9, 2012, pages 5 and 8.

69 Democracy Watch, submission February 9, 2012, page 6.

strengthened, the committee might consider recommending a shorter ban or prohibition. I believe this would strike the right balance between promoting fair and effective lobbying while protecting against undue influence.⁷⁰

Finally, the Canadian Bar Association advocated that post-employment restrictions on public office holders be administered by a single authority (either the Commissioner of Lobbying or the Conflict of Interest and Ethics Commissioner) to ensure consistent application and enforcement:

The CBA believes that post-employment restrictions on public office holders should be consistently applied and enforced. To this end, the CBA believes that to the greatest extent possible post-employment restrictions on public office holders should be interpreted and administered by a single authority [i.e. the Commissioner of Lobbying or the Conflict of Interest and Ethics Commissioner].⁷¹

Committee Recommendation 9: The five-year ban should be retained, and post-employment restrictions on public office holders should be interpreted and administered by a single authority.

L. Investigations — General (s. 10.4 of the Act)

The Committee received a number of recommendations regarding the conduct of investigations and the powers of the Commissioner with respect to investigations.

Generally, Democracy Watch made a number of recommendations to require the Commissioner of Lobbying to conduct regular, random audits and inspections of the activities of people and government institutions covered by the rules, to investigate and rule publicly on all situations raising an issue of a violation of the Act or Code, and requiring rulings within a reasonable time period.⁷²

As well, the Committee heard testimony regarding specific aspects of the investigation process, as detailed below.

1. Keep Conduct of Investigations Private: Commissioner of Lobbying Recommendation 8

The Commissioner's eighth recommendation provides that: The requirement for the Commissioner to conduct investigations in private should remain in the *Lobbying Act*.

70 Elizabeth Denham, *Evidence*, Meeting No. 21, 1st Session, 41st Parliament, February 7, 2012, 1205, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

71 Canadian Bar Association, submission February 14, 2012, page 9.

72 Democracy Watch, submission February 9, 2012, pages 8 and 9.

Some witnesses expressed concern about not knowing whether an investigation about them was ongoing or not. For example, Elizabeth Denham, the Registrar of Lobbyists for British Columbia, noted in her testimony on February 7, 2012, that in British Columbia the lobbyist must be notified and have a chance to respond before any penalty or any finding is made.⁷³

2. Enshrine the Administrative Review Process in the Act

The Canadian Bar Association explains in its submission:

Section 10.4 of the Act provides that the Commissioner shall conduct an investigation if she has reason to believe it is necessary to ensure compliance with either the Act or Code. It further provides that when conducting an investigation the Commissioner has the power to compel a person to give oral or written evidence under oath, as well as to compel a person to produce any documents that she considers relevant to the investigation.

In practice, however, the Commissioner does not initiate a formal investigation until she has completed an “administrative review” of a given matter. As the Commissioner has frequently explained, an administrative review is a “fact gathering” or “fact finding” process. To that end, it is during this process that her officials generally interview witnesses and seek the production of relevant documents. The CBA’s concern is that this process is not contemplated by the Act.

Recognizing that it may not be necessary or appropriate for the Commissioner to initiate a formal investigation in response to every allegation, it is nevertheless important that she and her officials have a solid statutory basis on which to interview witnesses and seek production of documents. Consequently, the CBA recommends that the Commissioner’s administrative review process be enshrined in the Act.

Not only would this provide the Commissioner with the statutory authority to undertake administrative reviews, it would also provide lobbyists and the public with greater certainty and clarity about the process that the Commissioner will follow in every case. In addition, enshrining the administrative review process in the Act would better safeguard the legal rights of those who may be subject to an investigation in respect of their lobbying activities.⁷⁴

Committee recommendation 10: Enshrine the administrative review process in the Act.

73 Elizabeth Denham, *Evidence*, Meeting No. 21, 1st Session, 41st Parliament, February 7, 2012, 1255, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

74 Canadian Bar Association, submission February 14, 2012, pages 7-8.

3. Include an Immunity Provision: Commissioner of Lobbying Recommendation 9

The Commissioner's ninth recommendation provides that: An immunity provision, similar to that found in sections 18.1 and 18.2 of the *Auditor General Act*, should be added to the *Lobbying Act*.

As noted by the Commissioner during her testimony, "I think it is important that the Act be amended to include provisions that would offer the commissioner or any person acting on my behalf some degree of immunity against criminal or civil proceedings, libel, or slander."⁷⁵

Annex B of the Commissioner of Lobbying's report titled *Administering the Lobbying Act — Observations and Recommendations Based on the Experience of the Last Five Years* contains examples of immunity provisions found in comparable federal and provincial legislation. Notably, the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, the Privacy Commissioner and the Information Commissioner of Canada all have immunity provisions in their enabling statutes, in addition to the Auditor General. Annex B of the Commissioner's report is reproduced in the appendix to this report (Appendix A).

The recommendation to include an immunity provision received support from a number of witnesses, including the provincial commissioners who appeared before the Committee on February 7, 2012. As well, during their testimony on February 14, 2012, the representatives from the Canadian Bar Association indicated that they had no issue with this recommendation.

M. Investigations and Enforcement: Administrative Monetary Penalties (s. 10.4 and s. 14 of the Act)

The Commissioner's seventh recommendation provides that: The Act should be amended to provide for the establishment of a system of administrative monetary penalties for breaches of the Act and the Code, to be administered by the Commissioner of Lobbying.

During her testimony before the Committee on December 13, 2011, the Commissioner of Lobbying explained the rationale for her recommendation:

In a previous appearance, I indicated that lobbyists have voluntarily come forward to disclose that they were late in registering or submitting monthly communication reports. I see this as an encouraging sign that lobbyists want to comply with the Act. I do not believe the public interest would be well served if I were to refer such files to the RCMP for criminal investigation.

75 Karen Shepherd, *Evidence*, Meeting No. 18, 1st Session, 41st Parliament, December 13, 2011, 0850, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

For these and other lesser transgressions, I have decided to educate and monitor the lobbyists. I do not see this as letting them off the hook. Employing such alternative measures encourages others to come forward. In addition, as I indicated, individuals subject to education and/or correction continue to be monitored to ensure they remain in compliance.

For that reason, I am recommending an administrative monetary penalty mechanism be adopted. This would provide a continuum between my current practice of relying on educational measures and the more severe and lengthy processes of referrals to a peace officer or reports to Parliament.

Despite the available penalties under the current Act, no one has ever been charged, or convicted, of an offence under the *Lobbying Act*. I am of the view that, unless there are amendments to include a range of enforcement measures, probabilities of consequences other than reports to Parliament remain low.⁷⁶

A number of witnesses signalled their support for this recommendation, including Mr. Neil Wilkinson (Ethics Commissioner, Lobbyists Act Registrar, Office of the Ethics Commissioner of Alberta), Ms. Lynn Morrison (Integrity Commissioner, Office of the Integrity Commissioner of Ontario), Mr. François Casgrain (Lobbyists Commissioner, Quebec Lobbyists Commissioner), and Ms. Elizabeth Denham (Registrar of Lobbyists for British Columbia, Office of the Information and Privacy Commissioner of British Columbia), who all appeared on February 7, 2012. Hill+Knowlton Strategies recommended that the Commissioner be granted increased enforcement powers as long as there are sufficient due process mechanisms.⁷⁷ As well, the Canadian Bar Association and Democracy Watch supported the establishment of a system for administrative monetary penalties for both contraventions of the Act and the Code.⁷⁸

Committee recommendation 11: Empower the Commissioner of Lobbying to impose administrative monetary penalties. Perhaps consider temporary bans for breaches of the law (as in the Newfoundland and Labrador and Quebec provincial legislation).

N. The Lobbyists' Code of Conduct (General and Rule 8)

The Lobbyists' Code of Conduct establishes standards of conduct for all lobbyists who communicate with federal public office holders and forms a counterpart to the obligations that federal officials are required to observe in their interactions with the public and with lobbyists. The specific obligations or requirements under the Code can be broken down into three categories: transparency, confidentiality and conflict of interest.

⁷⁶ Karen Shepherd, *Evidence*, Meeting No. 18, 1st Session, 41st Parliament, December 13, 2011, 0850, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

⁷⁷ Hill+Knowlton Strategies, submission February 16, 2012, page 7.

⁷⁸ Canadian Bar Association, submission February 14, 2012, pages 5-7.

Rule 8 of the Code specifies that “[l]obbyists shall not place public office holders in a conflict of interest by proposing or undertaking any action that would constitute an improper influence on a public office holder.”

In 2009, the Federal Court of Appeal explained that Rule 8 is principally a rule that prohibits lobbyists from placing public office holders in a conflict of interest. As a result, the words “improper influence” must be understood as an elaboration of, and not a limitation on, the notion of “conflict of interest.” The Federal Court of Appeal summarized the concept of improper influence in paragraph 52 of the decision:

Improper influence has to be assessed in the context of conflict of interest, where the issue is divided loyalties. Since a public office holder has, by definition, a public duty, one can only place a public office holder in a conflict of interest by creating a competing private interest. That private interest, which claims or could claim the public office holder’s loyalty, is the improper influence to which the Rule refers.

Following the Federal Court of Appeal’s decision, Commissioner of Lobbying Karen Shepherd issued a general guidance (a guideline) for lobbyists on the application of Rule 8 of the Lobbyists’ Code of Conduct, replacing the 2002 guidelines that had been the subject of the court decision.⁷⁹ Following requests from lobbyists for additional clarification about political activities as a result of the 2009 guidance, the Commissioner released a document in August 2010 clarifying what types of political activities could put a lobbyist in violation of Rule 8 of the Lobbyists’ Code of Conduct.⁸⁰

During the statutory review of the Act, the Committee received a number of recommendations regarding the Lobbyists’ Code of Conduct in general, and Rule 8 of the Code, in particular.

For example, Democracy Watch recommended including the Code in the Act to make it clearly enforceable.⁸¹ With respect to Rule 8, Democracy Watch recommended that lobbyists be clearly prohibited from working with political parties, riding associations and candidates, and from becoming Cabinet ministers for a few years after they enter office.⁸²

Others such as the Government Relations Institute of Canada⁸³ and Hill+Knowlton Strategies,⁸⁴ recommended that Rule 8 be harmonized with language from other legislation governing political activities and conflicts of interest.

79 Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, “Commissioner’s Guidance on Conflict of Interest — Rule 8” (Lobbyists’ Code of Conduct), November 2009, http://oclc.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00013.html.

80 Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, “Clarifications about political activities in the context of Rule 8,” August 2010.

81 Democracy Watch, submission February 9, 2012, page 10.

82 Ibid., page 7.

83 Government Relations Institute of Canada, submission February 2, 2012, pages 2 and 3.

Elizabeth Denham (Registrar of Lobbyists for British Columbia, Office of the Information and Privacy Commissioner of British Columbia) offered a modest proposal to provide further transparency regarding the political activities undertaken by lobbyists:

I want to focus for a moment on Rule 8 of the federal code, which forbids a lobbyist from placing public office holders in a conflict of interest. There were concerns expressed about restrictions on lobbyists who have assisted public office holders on election campaigns, for example.

One modest improvement is to require all lobbyists to declare on their registration whether or not they have engaged in political activity on behalf of the person they are lobbying, and in what capacity. This would, at minimum, provide some transparency to the public about the nature of the relationship between the lobbyist and the elected official.⁸⁵

In 2010, the CBA provided the Commissioner of Lobbying with an opinion on Rule 8. In this opinion:

The CBA expressed concerns with the imprecise and vague wording of Rule 8 which could result in a finding that the rule violated section 2(b) of the Charter and might not be saved by the Charter's section 1. The opinion noted that the wording had caused confusion for lobbyists who felt compelled in some cases to withdraw from any form of political activity or expression. [Canadian Bar Association, Opinion Respecting the Constitutionality of Rule 8 of the Lobbyists' Code of Conduct, June 2010 (see: <http://www.cba.org/CBA/submissions/pdf/10-40-eng.pdf>).]⁸⁶

In a letter to the Committee dated February 22, 2012, Guy Giorno indicated that much of the dissatisfaction regarding the interpretation of Rule 8 stems from the 2009 Federal Court of Appeal decision, and not from the Commissioner's guidelines:

First, often lost in the discussion is the fact that Rule 8 has been interpreted by the Federal Court of Appeal.⁸⁷ Some who claim to be criticising the Commissioner's interpretation are actually attacking a Federal Court of Appeal interpretation by which the Commissioner is bound.

[...]

I suggest to the Committee that many of the criticisms of the Commissioner and her office come from lobbyists who are unhappy with the Federal Court of Appeal reasoning or unhappy with the implications of that reasoning.

84 Hill+Knowlton Strategies, submission February 16, 2012, page 2.

85 Elizabeth Denham, *Evidence*, Meeting No. 21, 1st Session, 41st Parliament, February 7, 2012, 1205, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

86 Canadian Bar Association, submission February 14, 2012, page 1, and footnote 3.

87 *Democracy Watch v. Campbell*, 2009 FCA 79, [2010] 2 F.C.R. 139.

If they want to challenge the Federal Court of Appeal interpretation, then they should say so directly, instead of pretending that the issue has been created by the Commissioner.⁸⁸

OTHER POSSIBLE AREAS OF REFORM

Witnesses made a number of additional observations and recommendations that were not ultimately addressed by the Committee at this time:

- **Defining “Lobbying” (s. 2 of the Act, “Interpretation – Definitions”):** The term “lobbying” is currently not defined in the Act. Rather, registrable activities are set out in sections 5 and 7 of the Act. Some witnesses advocated including a definition of “lobbying” in the Act. For example, Joe Jordan (testimony January 31, 2012 at 1145) suggested that “lobbying” be defined as “communication with decision-makers to affect outcomes.” Professor Stephanie Yates (submission February 9, 2012 at page 7) suggested that a definition of lobbying be expanded to include “consulting, research and strategizing in preparation for actual lobbying activities.”
- **Designated Public Office Holders: Identification (s. 2 of the Act):** Some witnesses advocated making it easier to identify DPOHs by including DPOH status on the Government Electronic Directory (GEDS) (Joe Jordan, *Evidence*, January 31, 2012, 1145, 1150), or by having a regularly updated list of officials that fall into the DPOH category be posted by department on the Lobbying Commissioner website (Dairy Farmers of Canada, submission, February 14, 2012).
- **Mandate of the Commissioner of Lobbying (s. 4.1 and s. 4.2 of the Act):** Democracy Watch recommended that the appointment of the Commissioner of Lobbying be open, fair and merit-based, and that it be for a non-renewable term.⁸⁹
- **Definition/Scope of Lobbyist — *paid or more?* (Preamble and s. 5 of the Act re: consultant lobbyists):** Some witnesses advocated expanding the definition of “lobbyist”, for example by eliminating the word “paid” or expanding the definition to include indirect benefits,⁹⁰ or by eliminating

88 Guy W. Giorno, Letter to the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics of the House of Commons regarding the *Lobbying Act*, February 22, 2012, <http://www.fasken.com/en/publications/Detail.aspx?publication=df85f816-254e-4932-87f1-8fbd58d03d1a>.

89 Democracy Watch submission February 9, 2012, page 9.

90 Joe Jordan, *Evidence*, Meeting No. 19, 1st Session, 41st Parliament, January 31, 2012, 1145, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

other existing exclusions (such as lobbying about the enforcement or administration of laws or regulations).⁹¹

- **Obligations re: reports and returns (s. 5 and s. 7 of the Act)** A couple of witnesses suggested considering whether DPOHs, in addition to lobbyists, should have a duty to report under the Act.⁹² As well, Democracy Watch recommended that lobbyists be required to disclose their past work with any government, political party, riding association or candidate, as well as how much they spend on lobbying campaigns (at page 7 of their submission).
- On the other hand, in their submission, the Canadian Society of Association Executives asked that the Act's frequent reporting requirements be revisited, as the need for increased compliance was adversely affecting many of their members and is an issue of ongoing concern for them.⁹³ Hill+Knowlton Strategies proposed deleting the requirement for monthly communications reports as set out in the Act, alternatively recommending that registered lobbyists be required to update their primary returns quarterly, all in the interests of transparency and efficiency.⁹⁴
- **The Registry of Lobbyists (s. 9 of the Act) – Search Capacity:** In their submission, Democracy Watch recommends making the search page of the online Registry of Lobbyists searchable by any data field in the registry (currently, the database can only be searched by the name and client(s) or organization of the lobbyist, the department being lobbied and the subject matter, and the lobbying time period [at page 10 of their submission]).
- **Advisory Opinions and Interpretation Bulletins (s. 10 of the Act):** The Public Affairs Association of Canada recommends that, while not strictly speaking an amendment to the Act, the Commissioner have sufficient resources to issue advance rulings to lobbyists asking for clarification on various aspects of the Act and Lobbyists' Code of Conduct (at page 3 of their submission, February 2, 2012). They posit that while the Commissioner has the legal authority to issue advisory and interpretation bulletins, she currently does not have sufficient resources to issue advance rulings or advisory bulletins in a timely manner.

91 Democracy Watch, submission February 9, 2012.

92 Joe Jordan, *Evidence*, Meeting No. 19, 1st Session, 41st Parliament, January 31, 2012, 1150, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>; Democracy Watch submission February 9, 2012, page 6.

93 Canadian Society of Association Executives, submission undated, page 3.

94 Hill+Knowlton Strategies, submission February 16, 2012, page 7.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1:	13
All public servants serving in a Director General's position, or serving in a more senior position than Director General, should now be considered Designated Public Office Holders and held subject to all applicable laws governing this designation.	
Recommendation 2:	16
Remove the 'significant part of duties' threshold for in-house lobbyists.	
Recommendation 3:	16
Eliminate the distinction between in-house lobbyists (corporations) and in-house lobbyists (organizations).	
Recommendation 4:	17
Require in-house lobbyists to file a registration, along with the senior officer of the company or organization.	
Recommendation 5:	18
Ensure that monthly communications reports contain the names of all in-house lobbyists who attended oral pre-arranged meetings [in addition to the senior reporting officer].	
Recommendation 6:	20
Allow board members (corporation and association directors), partners and sole proprietors to be included in an in-house lobbyist's returns.	
Recommendation 7:	21
Impose an explicit ban on the receipt of gifts from lobbyists.	
Recommendation 8:	22
Prohibit an individual or entity from lobbying the government on a subject matter, if they have a contract to provide advice to a public office holder on the same subject matter.	
Recommendation 9:	23
The five-year ban should be retained, and post-employment restrictions on public office holders should be interpreted and administered by a single authority.	
Recommendation 10:	24
Enshrine the administrative review process in the Act.	
Recommendation 11:	26
Empower the Commissioner of Lobbying to impose administrative monetary penalties. Perhaps consider temporary bans for breaches of the law (as in the Newfoundland and Labrador and Quebec provincial legislation).	

APPENDIX A

LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Office of the Commissioner of Lobbying Bruce Bergen, Senior Counsel René Leblanc, Deputy Commissioner Karen E. Shepherd, Commissioner of Lobbying	2011/12/13	18
The Capital Hill Group Joe Jordan, Senior Consultant	2012/01/31	19
Government Relations Institute of Canada Charles King, President Jim Patrick, Treasurer	2012/02/02	20
Public Affairs Association of Canada Stephen Andrews, Vice-President John Capobianco, President		
Office of the Ethics Commissioner of Alberta Bradley Odsen, General Counsel Lobbyists Act Registrar Neil Wilkinson, Ethics Commissioner Lobbyists Act Registrar	2012/02/07	21
Office of the Information and Privacy Commissioner of British Columbia Elizabeth Denham, Registrar of Lobbyists for British Columbia Jay Fedorak, Acting Deputy Registrar		
Office of the Integrity Commissioner of Ontario Lynn Morrison, Integrity Commissioner		
Quebec Lobbyists Commissioner François Casgrain, Lobbyists Commissioner		
ARC Publications John Chenier, Editor and Publisher	2012/02/09	22
Democracy Watch Duff Conacher, Board Member Chairperson, Government Ethics Coalition		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Université du Québec à Montréal Stéphanie Yates, Professor Department of Social and Public Communication	2012/02/09	22
Canadian Bar Association Guy Giorno, Member Jack Hughes, Member Judy Hunter, Staff Lawyer Legislation and Law Reform	2012/02/14	23
Université Laval Raymond Hudon, Professor Department of Political Science		
Hill + Knowlton Strategies Michael Coates, President and Chief Executive Officer Elizabeth Roscoe, Senior Vice-President and National Practice Leader Public Affairs	2012/02/16	24
Office of the Commissioner of Lobbying Bruce Bergen, Senior Counsel René Leblanc, Deputy Commissioner Karen E. Shepherd, Commissioner of Lobbying		
House of Commons Andrew Saxton, Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board and for Western Economic Diversification	2012/03/01	26
Treasury Board Secretariat David Dollar, Director, Strategic Initiatives Strategic Policy Roger Scott-Douglas, Assistant Secretary Priorities and Planning Janice Young, Senior Advisor Strategic Policy		

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Canadian Bar Association

Canadian Society of Association Executives

Dairy Farmers of Canada

Democracy Watch

Government Relations Institute of Canada

Hill + Knowlton Strategies

Office of the Commissioner of Lobbying

Office of the Registrar of Lobbyists for British Columbia

Public Affairs Association of Canada

Quebec Lobbyists Commissioner

Université Laval

Université du Québec à Montréal

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos 18 to 27, 30, 32 and 35) is tabled.

Respectfully submitted,

Pierre-Luc Dusseault, M.P.
Chair

New Democratic Party Supplementary Report on the Statutory Review of the Lobbying Act by the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics.

While we support the overall recommendations of the Committee report, the New Democratic Party believes the government has failed to address some key aspects of lobbying reform. It should be noted that during this Study, the witness list was restricted such that Guy Giorno, former Chief of Staff to the Prime Minister, called it “larded with consultant lobbyists who have a biased point of view”¹. Most importantly, attempts to bring the RCMP before the Committee were thwarted by the government members.

This has left a serious black hole in terms of understanding and addressing the adequacy of enforcement measures under the present version of the Lobbying Act. We believe that a robust review with public consultations must still be undertaken to adequately strengthen the Act.

New Democrats support Canadians’ right to free and open access to their elected officials. However, we have seen too many examples of well-connected insiders using loopholes in the Lobbying Act to gain special access to the halls of power.

The New Democratic Party makes the following additional recommendations:

The Lobbying Commissioner must be empowered to continue investigations that have been handed over to the RCMP.

Under the present Act, the Lobbying Commissioner must turn serious breaches over to the RCMP and then is unable to follow through on the investigation while it is under the domain of the RCMP. And yet, the RCMP has never followed through with charges in any of the cases that have been referred to them.

1 Mr. Guy Giorno, Canadian Bar Association, Evidence, Meeting No. 23, 1st Session, 41st Parliament, February 14, 2012, 1240.

We believe that the lack of action on the part of the RCMP creates a false impression that no breaches of the Act have occurred.

We remain deeply concerned that the Conservative members on the Committee obstructed attempts to hear testimony from the RCMP regarding their interpretation of the Lobbying Act and their failure to follow through with charges in any of the cases that have been forward to them.

Consultant lobbyists must report the ultimate client of their lobbying in their monthly communications reports, not the firm for which they work.

We support the Lobbying Commissioner's recommendation to improve the transparency regarding who is paying the lobbyist. The commissioner explained before the Committee that *"... the Act requires them to list their client, the person benefiting. Some were initially putting the lobbying firm, but the lobbying firm is not the ultimate beneficiary; it's the gas company or something behind them that hired the lobbying firm...my suggestion is that the requirement be there."*²

Enshrine immunity provisions for the Commissioner of Lobbying and her delegates as found in Sections 18.1 and 2 of the Auditor-General Act and other Acts.

Freedom to conduct an impartial investigation without fear of litigious reprisals is essential to protect the Commissioner of Lobbying and staff. Commissioners with investigative powers in other federal and provincial jurisdictions enjoy such protection. For example, the Lobbying Commissioner in Quebec is protected by the Act respecting public inquiry commissions (chapter C-37).

2 Karen Shepherd, Commissioner of Lobbying, Evidence, Meeting No. 18, 1st Session, 41st Parliament, December 13, 2011, 0945.

The Commissioner testified that she *believes that “it is important that the Act be amended to include provisions that would offer the Commissioner or any person acting on my behalf some degree of immunity against criminal or civil proceedings, libel, or slander.”*³

Bruce Bergen, Senior Counsel, Office of the Commissioner of Lobbying, stated:

*“We noted that in essentially each and every one—the Auditor General Act, the Conflict of Interest Act, the Privacy Act, the Access to Information Act, and so on — there was an immunity provision, and that was lacking in the Lobbying Act.”*⁴

The Commissioner of Lobbying must retain a formal mandate to educate lobbyists, public office holders, and the public about the Canada’s lobbying rules and regulations.

New Democrats support the Commissioner’s recommendation to retain an explicit mandate to educate in the legislation.

In her recent report, the Commissioner noted education efforts have increased awareness, resulting in improved registration and voluntary disclosure of possible breaches to the Act.

The Commissioner testified that *“... education, to me, is key in ensuring compliance. The only way to comply is if you actually know what the rules and responsibilities are.”*⁵

These concerns were echoed by Jim Patrick of the Government Relations Institute of Canada (GRIC), who told the Committee that *“...the Commissioner’s duty to educate public office holders should be more comprehensive.”*⁶

3 Karen Shepherd, Commissioner of Lobbying, Evidence, Meeting No. 18, 1st Session, 41st Parliament, December 13, 2011, 0850.

4 Mr. Bruce Bergen, Senior Counsel, Office of the Commissioner of Lobbying, Evidence, Meeting No. 18, 1st Session, 41st Parliament, December 13, 2011, 1000.

5 Karen Shepherd, Commissioner of Lobbying, Evidence, Meeting No. 35, 1st Session, 41st Parliament, May 1, 2012, 1205.

6 Mr. Jim Patrick, Treasurer, Government Relations Institute of Canada, Evidence, Meeting No. 20, 1st Session, 41st Parliament, February 2, 2012, 1105.

A list of all DPOHs must be maintained online by the Office of the Commissioner of Lobbying so as to avoid any confusion.

The Dairy Farmers of Ontario recommended that a list of Designated Public Office Holders should be maintained on the website of the Office of the Commissioner of Lobbying. A public list would provide clarity and enhance compliance with the Act by assisting organizations identify which contacts they must report.

This would help with compliance and with ensuring that lobbyists were given greater tools to follow the Act.

La commissaire a témoigné que « selon moi, l'éducation est la clé assurant l'observation. La seule façon de se conformer à la Loi est de savoir quelles sont les règles et les responsabilités.⁵ »

Partageant les mêmes préoccupations, Jim Patrick, de l'Institut de relations gouvernementales du Canada (IRGC), a recommandé au Comité que « les attributions du commissaire relatives à l'éducation des titulaires d'une charge publique soient plus détaillées⁶ ».

Une liste de tous les titulaires d'une charge publique désignée doit être maintenue en ligne par le Bureau du commissaire au lobbying afin d'éviter toute confusion.

L'association des producteurs laitiers de l'Ontario a recommandé qu'une liste de titulaires d'une charge publique désignée soit affichée sur le site Web du Bureau du commissaire au lobbying. Une telle liste assurerait la clarté et améliorerait le respect de la Loi en aidant les organismes à déterminer quelles personnes-ressources ils doivent divulguer.

Cela contribuerait à l'observation et outillerait mieux les lobbyistes pour se conformer à la Loi.

5 Karen Shepherd, commissaire au lobbying, Témoignages, séance n° 35, 1^{re} session, 41^e législature, 1^{er} mai 2012, 1205.

6 M. Jim Patrick, trésorier, Institut de relations gouvernementales du Canada, Témoignages, séance n° 20, 1^{re} session, 41^e législature, 2 février 2012, 1105.

La commissaire a déclaré « que la loi devrait être modifiée de manière à inclure des dispositions offrant à la commissaire, ou toute personne agissant en son nom, un certain degré d'immunité contre les poursuites criminelles ou civiles, telles les poursuites pour diffamation³ ».

Bruce Bergen, avocat principal, Commissariat au lobbying, a déclaré : « Nous avons constaté que dans l'ensemble des textes de loi — la Loi sur le vérificateur général, la Loi sur les conflits d'intérêts, la Loi sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur l'accès à l'information, etc. — il y avait une disposition sur l'immunité, chose que passait sous silence la Loi sur le lobbying⁴ ».

Le commissaire au lobbying doit conserver le mandat officiel de sensibiliser les lobbyistes, les titulaires de charge publique et le public au sujet de la réglementation en matière de lobbying au Canada.

Les néo-démocrates appuient la recommandation de la commissaire de maintenir dans la Loi le mandat explicite de sensibilisation.

Dans son récent rapport, la commissaire a souligné que le travail d'information avait accru le degré de sensibilisation, ce qui s'est traduit par plus d'inscriptions et la divulgation volontaire d'infractions possibles à la Loi.

3 Karen Shepherd, commissaire au lobbying, Témoignages, séance n° 18, 1^{re} session, 41^e législature, 13 décembre 2011, 0850.

4 M. Bruce Bergen, avocat principal, Bureau du commissaire au lobbying, Témoignages, séance n° 18, 1^{re} session, 41^e législature, 13 décembre 2011, 1000.

jamais porté d'accusations dans aucune des enquêtes qui lui ont été renvoyées.

Nous croyons que l'inaction de la GRC crée l'impression erronée qu'aucune infraction à la Loi ne se produit.

Nous trouvons très inquiétant que les députés conservateurs membres du comité aient fait obstruction aux tentatives d'entendre le témoignage de la GRC au sujet de son interprétation de la *Loi sur le lobbying* et du fait qu'elle n'a pas donné suite à toutes les affaires qui lui ont été renvoyées.

Les lobbyistes-consultants doivent divulguer le nom de leurs clients de lobbying dans leurs rapports de communication mensuels, et non le nom de l'entreprise qui les emploie.

Nous souscrivons à la recommandation de la commissaire au lobbying d'accroître la transparence quant à savoir qui paie le lobbyiste. La commissaire a expliqué au comité que la « loi exige donc qu'ils inscrivent leur client, la personne qui en profite. Au départ, certains inscrivaient la firme de lobbying, mais ce n'est pas la firme de lobbying qui est le client ultime de la démarche; c'est l'entreprise gazière ou autre qui a embauché la firme de lobbying [...] je suggère que cette exigence soit incluse² ».

Ajouter des dispositions accordant l'immunité au commissaire au lobbying et à ses délégués, comme celles qu'on trouve aux articles 18.1 et 2 de la Loi sur le gouverneur général et dans d'autres lois.

La capacité de mener une enquête impartiale sans crainte de représailles judiciaires est essentielle pour protéger le commissaire au lobbying et son personnel. Les commissaires d'autres gouvernements fédéraux et provinciaux jouissent d'une telle protection. Par exemple, le commissaire au lobbying du Québec est protégé par la Loi

Rapport supplémentaire du Nouveau Parti démocratique sur l'examen législatif de la Loi sur le lobbying par le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique

Bien que le NPD appuie les recommandations globales du rapport du Comité, il estime que le gouvernement n'a pas examiné certains aspects importants de la réforme du lobbying. De plus, durant l'étude, la liste de témoins a été limitée à un point tel que Guy Giorno, un ex-chef du personnel du premier ministre, a déclaré qu'elle était « truffée de lobbyistes-conseils qui ont un point de vue manquant d'objectivité¹ ». Par-dessus tout, les députés ministériels se sont opposés à ce que la GRC compare devant le comité. Ce qui a laissé un grand vide sur le plan de la compréhension et de l'examen de la suffisance des mesures d'exécution de la *Loi sur le lobbying* actuellement en vigueur. Nous sommes d'avis qu'un examen approfondi et des consultations publiques doivent toujours avoir lieu afin que nous puissions renforcer correctement la Loi.

Les néo-démocrates défendent le droit des Canadiens d'avoir un accès libre et ouvert à leurs élus. Cependant, nous avons été témoins de trop d'exemples d'initiés qui ont profité des échappatoires de la *Loi sur le lobbying* pour obtenir un accès spécial aux organes du pouvoir.

Le Nouveau Parti démocratique fait donc les recommandations supplémentaires suivantes :

Le commissaire au lobbying doit être habilité à poursuivre des enquêtes confiées à la GRC.

Aux termes de la Loi en vigueur, le commissaire au lobbying doit céder à la GRC la responsabilité d'enquêter sur des infractions graves à la Loi et ne peut donc pas donner suite à son enquête tant qu'elle est sous la responsabilité de la GRC. Or, la GRC n'a

1 M. Guy Giorno, Association du Barreau canadien, Témoignages, séance n° 23, 1^{re} session, 41^e législature, 14 février 2012, 1240.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 18 à 27, 30, 32 et 35) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Pierre-Luc Dusseault, député

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Association des affaires publiques du Canada

Association du Barreau canadien

Bureau du directeur des lobbyistes de la Colombie-Britannique

Commissaire au lobbyisme du Québec

Commissariat au lobbying

Démocratie en surveillance

Hill + Knowlton Stratégies

L'Institut de relations gouvernementales du Canada

Producteurs laitiers du Canada

Société canadienne des directeurs d'association

Université Laval

Université du Québec à Montréal

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Association du Barreau canadien

Guy Giorno, membre
 Jack Hughes, membre
 Judy Hunter, avocate
 Législation et réforme du droit

Université Laval

Raymond Hudon, professeur
 Département de science politique

Hill + Knowlton Stratégies

Michael Coates, président et chef de la direction
 Elizabeth Roscoe, vice-présidente principale et chef de

pratique
 Affaires publiques

Commissariat au lobbying

Bruce Bergen, avocat-conseil

René Leblanc, commissaire adjoint

Karen E. Shepherd, commissaire au lobbying

Chambre des communes

Andrew Saxton, secrétaire parlementaire du président du conseil du trésor et pour la diversification de l'économie de l'ouest canadien

Secrétariat du Conseil du Trésor

David Dollar, directeur, initiatives stratégiques
 Politique stratégique

Roger Scott-Douglas, secrétaire adjoint

Priorités et planification

Janice Young, conseillère principale

Politique stratégique

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Commissariat au lobbying 2011/11/2/13 18

Bruce Bergen, avocat-conseil

René Leblanc, commissaire adjoint

Karen E. Shepherd, commissaire au lobbying

The Capital Hill Group

Joe Jordan, consultant sénior

L'Institut de relations gouvernementales du Canada 2012/02/02 20

Charles King, président

Jim Patrick, trésorier

Association des affaires publiques du Canada

Stephen Andrews, vice-président

John Capobianco, président

Bureau du commissaire à l'éthique de l'Alberta 2012/02/07 21

Bradley Odsen, avocat général

Registre des lobbyistes

Neil Wilkinson, commissaire à l'éthique

Registre des lobbyistes

Bureau du Commissaire à l'information et à la

protection de la vie privée de la Colombie-

Britannique

Elizabeth Denham, registraire des lobbyistes de la Colombie-

Britannique

Jay Fedorak, registraire adjoint intermédiaire

Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario

Lynn Morrison, commissaire à l'intégrité

Commissaire au lobbying du Québec

François Casgrain, commissaire au lobbying

ARC Publications

John Chenier, rédacteur et éditeur

Démocratie en surveillance

Duff Conacher, membre du conseil

Président, Réseau d'éthique gouvernementale

Université du Québec à Montréal

Stéphanie Yates, professeure

Département de communication sociale et publique

LISTE DES RECOMMANDATIONS

14	Recommandation 1 : tous les fonctionnaires occupant un poste de directeur général ou d'un niveau supérieur devraient être considérés comme des titulaires de charge publique désignée et être assujettis à toutes les lois applicables.
17	Recommandation 2 : éliminer le critère de « la partie importante des fonctions » pour les lobbyistes salariés.
18	Recommandation 3: abolir la distinction entre lobbyistes salariés (personnes morales) et lobbyistes salariés (organisations)
19	Recommandation 4 : Exiger des lobbyistes salariés qu'ils fournissent une déclaration au même titre que le premier dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation.
20	Recommandation 5 : Veiller à ce que les déclarations mensuelles de communication énumèrent les noms de tous les lobbyistes salariés ayant participé à des entretiens oraux organisés [en plus du cadre dirigeant responsable de faire des rapports]
22	Recommandation 6 : Inclure dans les déclarations concernant les lobbyistes salariés les membres de conseils d'administration (directeurs d'entreprises et d'associations), les partenaires et les propriétaires uniques.
23	Recommandation 7 : Interdire de manière explicite la réception de cadeaux de lobbyistes.
24	Recommandation 8 : Interdire à une personne ou à une entité de faire du lobbying auprès du gouvernement sur un sujet donné, si la personne ou l'entité fournit à contrat des conseils à un titulaire de charge publique sur le même sujet.
25	Recommandation 9 : Conserver l'interdiction de cinq ans, et confier à une autorité unique l'interprétation et l'administration des restrictions applicables après la cessation d'emploi des titulaires de charge publique.
27	Recommandation 10 : Enchâsser le processus d'examen administratif dans la Loi.
28	Recommandation 11 : Habilitier la commissaire au lobbying à imposer des sanctions pécuniaires administratives. Envisager d'imposer des interdictions temporaires pour les infractions à la Loi (comme le prévoient les lois provinciales de Terre-Neuve-et-Labrador et du Québec).

prévoit la Loi, et a recommandé comme solution de rechange d'obliger les lobbyistes enregistrés à mettre à jour leur déclaration initiale une fois par trimestre, aux fins de transparence et d'efficacité⁹⁴.

- **Registre des lobbyistes (art. 9 de la Loi) – fonction de recherche :** Dans son mémoire, Démocratie en surveillance a recommandé de modifier la page Recherche du Registre des lobbyistes de façon qu'il soit possible d'y effectuer des recherches à partir de n'importe quel champ de données; actuellement, on peut seulement effectuer des recherches à partir du nom et des clients ou de l'organisation du lobbyiste, du ministère faisant l'objet de lobbying, du sujet et de la période de lobbying (page 11 du mémoire).

- **Bulletins de conseil et d'interprétation (art. 10 de la Loi) :** L'Association des affaires publiques du Canada est d'avis que, sans nécessairement modifier la Loi, il conviendrait d'accorder à la commissaire les ressources suffisantes pour communiquer des décisions anticipées aux lobbyistes demandant des éclaircissements sur divers aspects de la Loi et du Code (page 3 du mémoire, 2 février 2012). L'Association considère que la commissaire a le pouvoir légal de diffuser des bulletins de conseil et d'interprétation, mais qu'elle n'a pas les ressources suffisantes pour émettre des décisions anticipées ou des bulletins de conseil en temps opportun.

qualité de TCPD dans les Services d'annuaires gouvernementaux électroniques (Joe Jordan, *Témoignages*, 31 janvier 2012, 1145, 1150) ou en tenant une liste des fonctionnaires qui sont des TCPD, par ministère, qui soit régulièrement mise à jour et affichée sur le site Web du Commissariat au lobbying (Producteurs laitiers du Canada, mémoire présentée le 14 février 2012).

- **Mandat du commissaire au lobbying (art. 4.1 et art. 4.2 de la Loi) :** Démocratie en surveillance a recommandé que le processus de nomination du commissaire au lobbying soit ouvert, équitable et fondé sur le mérite, et que son mandat soit non renouvelable.⁸⁹
- **Définition/portée de « lobbyiste » — rémunéré ou plus? (préambule et art. 5 de la Loi concernant les lobbyistes-conseils) :** Certains témoins estiment qu'il convient d'élargir la définition de « lobbyiste », par exemple en éliminant le mot « rémunéré » ou en y intégrant les avantages indirects⁹⁰, ou encore en en supprimant d'autres exclusions existantes (par exemple les cas où des pressions sont exercées au sujet de l'application de lois ou de règlements).⁹¹

- **Obligations concernant les rapports et les déclarations (art. 5 et art. 7 de la Loi) :** Quelques témoins ont proposé de déterminer si les TCPD, outre les lobbyistes, devraient être tenus de produire des déclarations aux termes de la Loi.⁹² Démocratie en surveillance a recommandé d'exiger des lobbyistes qu'ils divulguent leur travail passé au service de tout gouvernement, parti politique, association de circonscription ou candidat, et qu'ils divulguent les montants dépensés au cours de leur travail de lobbyistes (page 8 du mémoire).

- Par contre, la Société canadienne des directeurs d'association a demandé dans son mémoire qu'on revoie les exigences de la Loi liées à la production fréquente de rapports, et signale que le renforcement des mesures d'observation nuit à bon nombre de ses membres et qu'il s'agit d'une préoccupation constante pour eux.⁹³ Hill+Knowlton Stratégies a proposé de supprimer l'obligation de produire des rapports mensuels que

89	Démocratie en surveillance, mémoire présenté le 9 février 2012, p. 11.
90	M. Joe Jordan, <i>Témoignages</i> , réunion n° 19, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 31 janvier 2012, 1145, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1 .
91	Démocratie en surveillance, mémoire présenté le 9 février 2012.
92	Joe Jordan, <i>Témoignages</i> , réunion n° 19, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 31 janvier 2012, 1150, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1 .
93	Association canadienne des directeurs d'association, mémoire (non date), p. 4.

du Barreau canadien, Avis sur la constitutionnalité de la règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes, juin 2010 ([voir www.cba.org/ABC/Memoires/pdf/10-40-fr.pdf](http://www.cba.org/ABC/Memoires/pdf/10-40-fr.pdf))

Dans une lettre adressée au Comité le 22 février 2012, Guy Giorno a indiqué que le mécontentement soulevé par l'interprétation de la règle 8 découle en grande partie de la décision rendue par la Cour d'appel fédérale en 2009, et non de la directive de la commissaire :

Premièrement, on oublie souvent, lorsqu'on parle de la règle 8, que celle-ci a été interprétée par la Cour d'appel fédérale⁸⁷. Certains affirment critiquer l'interprétation de la commissaire, mais ils critiquent en fait l'interprétation qu'en a donnée la Cour d'appel fédérale et qui lie la commissaire.

[...]

Je dirais au Comité que la plupart des critiques faites à la commissaire et à son personnel viennent de lobbyistes qui n'acceptent pas le raisonnement qu'a tenu la Cour d'appel fédérale ou les implications de ces raisonnements.

S'ils veulent contester l'interprétation qu'a donnée la Cour d'appel fédérale, ils devraient le dire directement au lieu de prétendre que c'est la commissaire qui est à l'origine du problème⁸⁸.

AUTRES MODIFICATIONS POSSIBLES

Voici d'autres observations ou recommandations que des témoins ont formulées, mais que le Comité n'a pas traitées à cette étape-ci :

- **Définition du terme « lobbying » (art. 2 de la Loi, « Définitions ») :** Le terme « lobbying » n'est pas défini dans la Loi. Les activités assujetties à l'enregistrement sont indiquées aux articles 5 et 7 de la Loi. Certains témoins étaient d'avis qu'il fallait définir le terme « lobbying » dans la Loi. Ainsi, Joe Jordan (*Témoignages*, 31 janvier 2012, 1145) a proposé de définir le lobbying comme une « communication avec les décideurs visant à influencer sur les décisions ». Pour sa part, la professeure Stéphanie Yates (mémoire présentée le 9 février 2012, p. 7) mentionne qu'il semble « opportun d'élargir la définition du lobbying pour y inclure les activités de conseil, de recherche et de stratégie préalables à une démarche de lobbying proprement dite ».
- **Titulaires d'une charge publique désignée : identification (art. 2 de la Loi) :** Certains témoins sont d'avis qu'il faudrait faciliter l'identification des titulaires d'une charge publique désignée (TCPD) en mentionnant leur

87 *Démocratie en surveillance c. Campbell*, 2009 CAF 79, [2010] 2 R.C.F. 139.
88 M. Guy Giorno, Lettre au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes concernant la Loi sur le lobbying, 22 février 2012, <http://www.fasken.com/fr/letter-to-the-standing-committee-02-22-2012/>.

Au cours de l'examen législatif de la Loi, le Comité a reçu un certain nombre de recommandations concernant le Code de déontologie des lobbyistes en général et la règle 8 du Code en particulier.

Par exemple, Démocratie en surveillance a recommandé d'intégrer le Code dans la Loi pour en renforcer l'application⁸¹. En ce qui concerne la règle 8, l'organisme a recommandé d'interdire de façon non équivoque aux lobbyistes de travailler avec des partis politiques, des associations de circonscription et des candidats, et de devenir ministres au Cabinet pendant quelques années après être entrés en poste⁸².

D'autres témoins tels l'Institut de relations gouvernementales du Canada⁸³ et Hill+Knowlton Stratégies⁸⁴ ont recommandé que le libellé de la règle 8 s'harmonise à celui d'autres lois régissant les activités politiques et les conflits d'intérêts.

Elizabeth Denham (registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique) a formulé une modeste proposition pour accroître la transparence des activités politiques des lobbyistes :

'J'aimerais maintenant parler quelques instants de la règle 8 du code fédéral, qui interdit aux lobbyistes de placer les titulaires de charge publique dans une situation de conflit d'intérêts. On a exprimé des réserves au sujet des restrictions pour ceux qui ont aide un titulaire de charge publique pendant une campagne électorale, par exemple. On pourrait, à cet égard, apporter une modeste amélioration en exigeant des lobbyistes qu'ils mentionnent, au moment de leur enregistrement, s'ils ont participé à des activités politiques pour la personne auprès de laquelle ils exercent du lobbying, et à quel titre. La nature de la relation entre le lobbyiste et le représentant élu serait alors, à tout le moins, un peu plus transparente pour la population'.

En 2010, l'Association du Barreau canadien a communiqué un avis sur la règle 8 à la commissaire au lobbying :

L'ABC exprimait des préoccupations au sujet du caractère imprécis et vague de la règle 8, qui pourrait mener à la conclusion que la règle viole l'article 2b) de la Charte sans que ce soit justifié en vertu de l'article 1 de la Charte. L'avis indiquait que le libellé de la règle avait créé de la confusion pour les lobbyistes, qui se sentaient dans certains cas tenus de se retirer de toute forme d'activité ou d'expression politique⁸⁵. [Association

- | | |
|----|---|
| 81 | Démocratie en surveillance, mémoire présentée le 9 février 2012, p. 11. |
| 82 | <i>Ibid.</i> , p. 8. |
| 83 | Institut de relations gouvernementales du Canada, mémoire présenté le 2 février 2012, p. 3. |
| 84 | Hill+Knowlton Stratégies, mémoire présentée le 16 février 2012, p. 2. |
| 85 | Elizabeth Denham, <i>Témoignages</i> , réunion n° 21, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 7 février 2012, 1205, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Lang=age=F . |
| 86 | Association du Barreau canadien, mémoire présentée le 14 février 2012, p. 1 et note en bas de page 3. |

N. Code de déontologie des lobbyistes (généralités et règle 8)

Le Code de déontologie des lobbyistes fixe des normes de conduite applicables à l'ensemble des lobbyistes qui communiquent avec des titulaires d'une charge publique au gouvernement fédéral. Il constitue la contrepartie des obligations que les fonctionnaires sont tenus de remplir dans leurs rapports avec la population et les lobbyistes. Les obligations ou les exigences prévues dans le Code peuvent être réparties en trois catégories : transparence, confidentialité et conflit d'intérêts.

La règle 8 du Code stipule que « [l]es lobbyistes doivent éviter de placer les titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires. »

En 2009, la Cour d'appel fédérale a expliqué que la règle 8 interdisait d'abord et avant tout aux lobbyistes de placer les titulaires de charge publique en situation de conflit d'intérêts. L'expression « influence répréhensible » doit être perçue comme une élaboration de la notion de « conflit d'intérêts » et non comme une limitation. Le paragraphe 52 de la décision de la Cour d'appel fédérale résume la notion d'influence répréhensible :

En situation de conflit d'intérêts, l'influence répréhensible doit être évaluée lorsque les loyautes sont divisées. Un titulaire de charge publique ayant, par définition, un devoir public, on ne peut le mettre en situation de conflit d'intérêts qu'en créant un intérêt personnel concurrentiel. C'est cet intérêt personnel, auquel le titulaire de charge publique accorde ou pourrait accorder sa loyauté, qui constitue l'influence répréhensible évoquée dans la règle. [traduction]

Après que la Cour d'appel fédérale eut rendu cette décision, la commissaire au lobbying, Karen Shepherd, a communiqué à l'intention des lobbyistes, une directive générale concernant l'application de la règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes, qui remplace les lignes directrices de 2002 sur lesquelles portait la décision de la Cour.⁷⁹ À la suite de demandes d'information adressées par des lobbyistes au sujet des activités politiques visées par la directive de 2009, la commissaire a publié en août 2010 un document qui précise les activités politiques pouvant contrevenir à la règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes⁸⁰.

79 Commissariat au lobbying du Canada, « Directive du commissaire sur les conflits d'intérêts — Règle 8 » (Code de déontologie des lobbyistes), novembre 2009, http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/tra/h_00013.html.

80 Commissariat au lobbying du Canada, « Clarifications concernant les activités politiques dans le contexte de la règle 8 », août 2010.

Recommandation du Comité 11 : Habilitier la commissaire au lobbying à imposer des sanctions pécuniaires administratives. Envisager d'imposer des interdictions temporaires pour les infractions à la Loi

Des témoins se sont dits en faveur de cette recommandation, notamment M. Neil Wilkinson (commissaire à l'éthique, Registre des lobbyistes, Bureau du commissaire à l'éthique de l'Alberta), M^{me} Lynn Morrison (commissaire à l'intégrité, Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario), M. François Casgrain (commissaire au lobbyisme, Commissaire au lobbyisme du Québec) et M^{me} Elizabeth Denham (registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique), qui ont tous comparu le 7 février 2012. Hill+Knowlton Stratégies a recommandé d'accorder plus de pouvoirs d'exécution au commissaire au lobbying à condition que des mécanismes d'application régulière de la Loi soient en place⁷⁷. L'Association du Barreau canadien et Démocratie en surveillance voyaient d'un bon œil l'établissement d'un régime de sanctions pécuniaires administratives pour les infractions à la Loi et au Code⁷⁸.

Pour cette raison, je recommande qu'un régime de pénalités administratives pécuniaires soit adopté, ce qui permettrait de prévoir un continuum de mesures entre ma pratique actuelle de recourir à des mesures d'éducation, et les mesures plus sévères et très longues de renvois à un agent de la paix ou d'établissement d'un rapport au Parlement. Même si des pénalités sont prévues par la Loi actuelle, personne n'a jamais encore été reconnu coupable, ni même accusé d'une infraction à la Loi sur le lobbying. Je suis d'avis qu'à moins que des modifications ne soient apportées à la Loi afin d'y ajouter un ensemble de mesures d'application, les probabilités de conséquences autres que les rapports au Parlement demeurent faibles⁷⁶.

Lors d'une comparution antérieure, j'ai indiqué que des lobbyistes divulguent volontairement qu'ils se sont enregistrés en retard ou qu'ils n'ont pas transmis leur déclaration mensuelle des communications à temps. Je vois cela comme un signe encourageant que les lobbyistes veulent se conformer à la Loi. Je ne crois pas qu'il soit dans l'intérêt public de renvoyer de tels cas à la GRC à des fins d'enquêtes criminelles. Pour des infractions de ce type et d'autres transgressions mineures, j'ai décidé d'éduquer les lobbyistes et d'effectuer un suivi de leur cas. Je ne considère pas que je dégage ainsi ces personnes de leurs responsabilités. Le fait d'utiliser de telles mesures de échange encourage d'autres personnes à faire une divulgation volontaire. De plus, comme je l'ai mentionné, les personnes faisant l'objet de mesures éducatives ou correctives continuent de faire l'objet d'un suivi pour assurer qu'elles demeurent en conformité.

Dans le témoignage qu'elle a présenté au Comité le 13 décembre 2011, la commissaire au lobbying a expliqué le bien-fondé de sa recommandation :

- 76 Karen Shepherd, *Témoignages*, réunion n° 18, 1^{re} session, 41^e législature, 13 décembre 2011, [0850,http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F](http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F).
- 77 Hill+Knowlton Stratégies, mémoire présenté le 16 février 2012, p. 8.
- 78 Association du Barreau canadien, mémoire présentée le 14 février 2012, p. 6-8.

administratif dans la Loi.
Recommandation du Comité 10 : Enchâsser le processus d'examen

administratif dans la Loi protégerait mieux les droits légaux de ceux qui pourraient faire l'objet d'une enquête visant leurs activités de lobbying.⁷⁴

3. Inclure une disposition d'immunité : Recommandation 9 de la commissaire au lobbying

Selon la recommandation 9 de la commissaire au lobbying, une disposition d'immunité semblable à celle prévue dans les articles 18.1 et 18.2 de la Loi sur le vérificateur général devrait être ajoutée à la Loi sur le lobbying.

Dans son témoignage, la commissaire a indiqué : « [J']estime que la Loi devrait être modifiée de manière à inclure des dispositions offrant à la commissaire, ou à toute personne agissant en son nom, un certain degré d'immunité contre les poursuites criminelles ou civiles, telles les poursuites pour diffamation⁷⁵. »

L'annexe B du rapport de la commissaire au lobbying intitulé *Mise en œuvre de la Loi sur le lobbying — Observations et recommandations fondées sur l'expérience des cinq dernières années* renferme des exemples de dispositions d'immunité qui se trouvent dans des lois fédérales et provinciales comparables. En particulier, il existe des dispositions d'immunité dans les lois d'habilitation qui s'appliquent au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, au commissaire à la protection de la vie privée et au commissaire à l'information du Canada. L'annexe B du rapport de la commissaire est jointe au présent rapport (annexe A).

La recommandation visant à inclure une disposition d'immunité a été accueillie par plusieurs témoins, dont les commissaires provinciaux qui ont comparu devant le Comité le 7 février 2012. En outre, dans leur témoignage qu'ils ont comparu devant le février 2012, les représentants de l'Association du Barreau canadien ont mentionné qu'ils ne voyaient aucun inconvénient à cette recommandation.

M. Enquêtes et exécution : Pénalités administratives pécuniaires (art. 10.4 et art. 14 de la Loi)

Selon la septième recommandation de la commissaire, il conviendrait de modifier la Loi de manière à établir un régime de pénalités administratives pécuniaires administré par la commissaire au lobbying pour les infractions à la Loi et au Code.

- 74 Association du Barreau canadien, mémoire présentée le 14 février 2012, p. 8-9.
- 75 Karen Shepherd, *Témoignages*, réunion n° 18, 1^{re} session, 41^e législature, 13 décembre 2011, 0850, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Lang=age=F>.

Le Comité en a également appris sur certains aspects du processus d'enquête, comme il est indiqué plus loin.

1. Continuer de mener en secret les enquêtes : Recommandation 8 de la commissaire au lobbying

La huitième recommandation de la commissaire est la suivante : l'exigence pour la Commissaire de mener les enquêtes en secret devrait être maintenue dans la *Loi sur le lobbying*.

Le fait de ne pas savoir si une enquête est menée à leur sujet indispose certains témoins. Par exemple, Elizabeth Denham, registraire des lobbystes de la Colombie-Britannique, a dit au Comité, le 7 février 2012, qu'en Colombie-Britannique, les lobbystes doivent être informés et doivent avoir la possibilité de répondre avant qu'une amende leur soit infligée ou que des conclusions soient formulées⁷³.

2. Enchâsser le processus d'examen administratif dans la Loi

Dans son mémoire, l'Association du Barreau du Canada a expliqué ce qui suit :

L'article 10.4 de la *Loi* prévoit que la commissaire fait enquête si elle a des raisons de croire que c'est nécessaire au contrôle d'application, soit de la *Loi*, soit du Code. Il indique aussi qu'en faisant enquête, la commissaire a le pouvoir d'assigner un témoin et lui enjoindre de déposer oralement ou par écrit, sous la foi du serment, et de produire les documents qu'elle croit utiles à son enquête.

Dans la pratique, toutefois, la commissaire n'ouvre pas une enquête officielle tant qu'elle n'a pas complété un « examen administratif » d'une affaire. Comme la commissaire l'a souvent expliqué, un examen administratif est un processus de recherche et de collecte des faits. Dans cette optique, ses représentants interviennent habituellement des témoins et cherchent à obtenir des documents pertinents. Le problème que voit l'ABC au sujet de ce processus est qu'il n'est pas prévu par la *Loi*.

Même s'il n'est peut-être pas nécessaire ou opportun que la commissaire ouvre une enquête officielle en réponse à chaque allégation, il reste important qu'elle et ses représentants puissent s'appuyer sur un solide dispositif législatif pour interviewer des témoins et demander la production de documents. Par conséquent, l'ABC recommande que le processus d'examen administratif de la commissaire soit enchâssé dans la *Loi*.

Non seulement la commissaire acquerrait-elle ainsi le pouvoir d'entreprendre des examens administratifs en vertu de la loi, mais en outre les lobbystes et le public connaîtraient avec plus de certitude et de clarté le processus qu'empruntera la commissaire dans toute affaire. Par surcroît, enchâsser le processus d'examen

- 70 Elizabeth Denham, *Témoignages*, réunion n° 21, 1^{re} session, 41^e législature, 7 février 2012, 1205, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Lang=ange=F>.
- 71 Association du Barreau canadien, mémoire présentée le 14 février 2012, p. 9.
- 72 Démocratie en surveillance, mémoire présentée le 9 février 2012, p. 9-10.

En général, Démocratie en surveillance a recommandé plusieurs mesures afin que la commissaire au lobbying effectue régulièrement au hasard des vérifications et des inspections portant sur les activités des personnes et des organismes gouvernementaux assujettis aux règles, qu'elle fasse enquête dans tous les cas où il est question d'infraction à la Loi ou au Code et qu'elle rende publiques ses décisions dans un délai raisonnable⁷².

Le Comité a reçu un certain nombre de recommandations au sujet des enquêtes et des pouvoirs du commissaire en matière d'enquêtes.

L. Enquêtes — généralités (art. 10.4 de la Loi)

Recommandation du Comité 9 : Conserver l'interdiction de cinq ans, et confier à une autorité unique l'interprétation et l'administration des restrictions applicables après la cessation d'emploi des titulaires de charge publique.

L'ABC croit que les restrictions d'après-mandat visant les titulaires d'une charge publique devraient être appliquées et contrôlées de façon uniforme. Dans cette optique, l'ABC estime que dans toute la mesure du possible, ces restrictions d'après-mandat devraient être interprétées et administrées par une seule autorité [c.-à-d. le commissaire au lobbying ou aux conflits d'intérêts et à l'éthique]⁷³.

Enfin, l'Association du Barreau canadien a préconisé que les restrictions d'après-mandat imposées aux titulaires de charges publiques soient administrées par une seule autorité (soit le commissaire au lobbying ou le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique) pour en garantir l'application et l'exécution uniformes :

La clé d'une solide communauté de lobbyistes et d'un solide régime de réglementation réside dans l'équilibre. Si la Loi sur le lobbying est modifiée pour y ajouter des pénalités administratives, et si les éléments du code sont maintenus et renforcés, je recommande que le Comité examine la possibilité de réduire la durée de l'interdiction. On favoriserait ainsi un juste équilibre entre un système de lobbying juste et efficace et la protection contre toute influence indue⁷⁰.

Les anciens titulaires de charge publique peuvent être, à n'en pas douter, des lobbyistes efficaces. L'accès à des lobbyistes professionnels compétents assure ainsi un accès équitable à ces organisations. L'interdiction de cinq ans restreint toutefois le bassin de personnes compétentes. De plus, la durée de l'interdiction peut renforcer les stéréotypes injustes au sujet des lobbyistes et des titulaires de charge publique.

L'ABC croit qu'une telle interdiction devrait être ajoutée à la Loi afin d'éviter des conflits d'intérêts potentiels. D'aucuns soutiendront que le Code de déontologie des lobbyistes pare convenablement aux conflits d'intérêts, mais l'ABC croit que la Loi devrait expressément prévoir cette interdiction. Une telle disposition serait plus claire et précise, et faciliterait l'administration et l'exécution de la Loi. [...]

La disposition proposée ici n'interdirait pas de faire du lobbying en même temps que de conseiller le gouvernement dans des dossiers différents⁶⁴.

Recommandation du Comité 8 : Interdire à une personne ou à une entité de faire du lobbying auprès du gouvernement sur un sujet donné, si la personne ou l'entité fournit à contrat des conseils à un titulaire de charge publique sur le même sujet.

K. Restrictions quant au lobbying — Interdiction quinquennale imposée aux titulaires d'une charge publique (art. 10.11 de la Loi)

Le Comité a reçu un certain nombre de recommandations concernant l'interdiction quinquennale imposée aux titulaires d'une charge publique désignée quant au lobbying. Des témoins, dont l'Institut de relations gouvernementales du Canada⁶⁵ et la Société canadienne des directeurs d'association⁶⁶, ont demandé que l'interdiction quinquennale soit révisée de manière à s'appliquer également à toutes les catégories de lobbyistes (salariés et conseils). La Société canadienne des directeurs d'association, l'Association des affaires publiques du Canada⁶⁷, la professeure Stephanie Yates⁶⁸, Démocratie en surveillance⁶⁹ et Elizabeth Denham, registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, ont tous préconisé des interdictions plus courtes et plus conformes aux lois provinciales, du moins pour certains titulaires de charges publiques désignées et organismes (et des interdictions de moindre importance pour le personnel des bureaux ministériels qui exerce moins d'influence, ou encore pour les titulaires de charges publiques désignées qui veulent travailler dans le secteur sans but lucratif).

Par exemple, dans son témoignage, M^{me} Denham a expliqué ce qui suit :

Bien que cette interdiction aide à limiter les possibilités d'influence indue, je vous invite respectueusement à examiner d'autres aspects de la question.

La réglementation des activités de lobbying vise notamment à assurer l'équité et l'efficacité de ces activités. Maintes entreprises et organisations à but non lucratif ont des préoccupations et des intérêts légitimes à faire valoir auprès des titulaires de charge

- | | |
|----|---|
| 64 | Association du Barreau canadien, mémoire présentée le 14 février 2012, p. 9. |
| 65 | Institut de relations gouvernementales du Canada, mémoire présenté le 2 février 2012, p. 2. |
| 66 | Association canadienne des directeurs d'association, mémoire révisé, p. 3. |
| 67 | Association des affaires publiques du Canada, mémoire présenté le 2 février 2012, p. 4. |
| 68 | Stephanie Yates, mémoire présenté le 9 février 2012, p. 5 et 8. |
| 69 | Démocratie en surveillance, mémoire présentée le 9 février 2012, p. 7. |

cadeaux peut ressortir implicitement des restrictions générales (comme dans la règle fédérale 8), mais deux provinces ont jugé opportun d'adopter une règle explicite au sujet des cadeaux.

À Terre-Neuve-et-Labrador, le lobbyiste commet une infraction s'il fait un cadeau, ou accorde un autre avantage, dans le cadre de ses activités de lobbying, au titulaire de la charge publique auprès duquel il fait du lobbying ou il a l'intention de le faire. Le cadeau, ou autre avantage donné conformément au protocole ou à une obligation sociale, constitue une exception⁶⁰.

Le règlement administratif de Toronto est plus sévère⁶¹. Il énonce que « les lobbyistes ne peuvent exercer leurs activités en offrant des cadeaux, des repas, des voyages ou des faveurs, quelles qu'elles soient⁶². »

Recommandation du Comité 7 : Interdire de manière explicite la réception de cadeaux de lobbyistes.

J. Restrictions quant au lobbying — Élimination proposée des conflits d'intérêts (art. 10.11 et suivants de la Loi)

Dans son mémoire et dans le témoignage qu'elle a présenté au Comité le 14 février 2011, l'Association du Barreau canadien a recommandé que la Loi interdise explicitement les conflits d'intérêts aux lobbyistes :

[N]ous sommes d'avis que le Parlement devrait suivre l'exemple des assemblées législatives qui interdisent qu'une personne fasse du lobbying auprès du gouvernement dans un dossier à l'égard duquel elle a été retenue par contrat pour fournir des conseils à un titulaire d'une charge publique. L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec ont décidé d'interdire ce conflit d'intérêts flagrant. Le Canada devrait faire la même chose⁶³.

Dans son mémoire, l'Association indique :

Au contraire de certains régimes provinciaux, dans le régime fédéral la Loi ne s'oppose pas à ce qu'une personne ou une entité fasse du lobbying auprès d'un titulaire de charge publique dans un dossier à l'égard duquel cette personne ou entité a aussi été retenue par contrat pour fournir des conseils ou une représentation juridique au gouvernement fédéral.

60	<i>Lobbyist Registration Act</i> , Terre-Neuve-et-Labrador, art. 22.
61	Code municipal de Toronto, ch. 140, art. 140-142.
62	Guy W. Giorno, Lettre au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes concernant la <i>Loi sur le lobbying</i> , 22 février 2012, http://www.fasken.com/fr/letter-to-the-standing-committee-02-22-2012/ .
63	Jack Hughes, membre, Association du Barreau canadien, <i>Témoignages</i> , réunion n° 23, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 14 février 2012, 1135, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F .

H. Inclusion des membres du conseil d'administration parmi les lobbyistes salariés [et non parmi les lobbyistes-conseils] (art. 7 de la Loi)

Dans son mémoire, l'Association du Barreau canadien (ABC) a recommandé que les membres des conseils d'administration soient au nombre des lobbyistes salariés (au lieu des lobbyistes-conseils) pour les raisons suivantes :

L'ABC croit que la Loi devrait être modifiée pour permettre que les membres d'un conseil d'administration, les associés et les propriétaires uniques soient traités et désignés comme des lobbyistes salariés pour leurs organisations ou personnes morales respectives. Lorsque leurs activités de lobbying sont limitées à des communications pour le compte de ces organisations ou personnes morales, ce changement refléterait plus fidèlement la nature de leur travail et accroîtrait la transparence et la responsabilité. Il permettrait plus efficacement au public de savoir qui exerce du lobbying pour le compte de qui.

Enfin, ce changement ferait à juste titre que le fardeau administratif de l'enregistrement et des déclarations passe des administrateurs individuels aux personnes morales et organisations⁵⁸ pour le compte desquelles les administrateurs font du lobbying :

Dans leur mémoire, les Producteurs laitiers du Canada formulent une recommandation semblable :

La commissaire au lobbying recommande que le nom de tout lobbyiste salarié qui a pris part à la communication soit inscrit dans le rapport mensuel de communication [recommandation 2 de la commissaire]. Si ce changement avait lieu, on ferait tout de même la distinction à savoir si la communication a été faite par un lobbyiste salarié ou un membre du conseil d'administration. Nous recommandons que le conseil d'administration des organisations non gouvernementales soit réinscrit dans le registre des organisations⁵⁹.

Recommandation du Comité 6 : Inclure dans les déclarations concernant les lobbyistes salariés les membres de conseils d'administration (directeurs d'entreprises et d'associations), les partenaires et les propriétaires uniques.

I. Lobbying – Interdiction proposée (cadeaux) (art. 10.1 et suivants de la Loi)

Dans une lettre qu'il a adressée au Comité après avoir comparu devant lui le 14 février 2011, Guy Giorno mentionne la possibilité d'interdire explicitement de recevoir des cadeaux de la part de lobbyistes :

Certaines lois interdisent expressément aux lobbyistes de faire des cadeaux aux titulaires d'une charge publique auprès de qui ils font du lobbying. L'interdiction de faire des

58 Association du Barreau canadien, mémoire présentée le 14 février 2012, p. 5.
59 Producteurs laitiers du Canada, mémoire présentée le 14 février 2012, p. 2.

La commissaire a expliqué ses recommandations dans son témoignage devant le Comité le 13 décembre 2011 :

Je recommande également que toutes les communications « orales », quelle que soit la personne qui en soit à l'origine et qu'elles aient été organisées à l'avance ou non, soient divulguées. À l'heure actuelle, seules les communications « orales et organisées » doivent être divulguées mensuellement. Le fait de supprimer « et organisées » accroîtrait la transparence, parce que les réunions ou autres communications « fortuites » entre les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique désignée ou des activités de lobbying ont lieu devraient être divulguées⁵⁵.

En réponse à une question concernant la quatrième recommandation de la commissaire, Guy Giorno, comparaisant au nom de l'Association du Barreau canadien, a déclaré :

Le groupe de travail de l'ABC n'a pas pris de position quant à cette question, bien que le groupe soit au courant d'autres recommandations. Selon moi, la commissaire a raison et l'application devrait avoir une portée plus large. Madame la présidente, j'aimerais clarifier ceci.

Deux régimes existent en vertu de la loi fédérale : l'enregistrement général et les rapports spécifiques mensuels. Tout ce dont le député a parlé — des repas au Hy's, des cocktails, le fait de promener son chien tout en essayant de faire du lobbying — peut être enregistré en vertu de la loi actuelle. La différence réside dans le fait que ces occasions de faire du lobbying ne sont pas toutes enregistrées dans les rapports mensuels.

Je crois que les rapports mensuels devraient avoir une portée plus large pour tenir compte de ces activités. Si les députés désirent se référer aux témoignages de 2006 du comité sénatorial, ils constateront que j'étais de cet avis à l'époque. Je suis toujours de cet avis aujourd'hui⁵⁶.

Par ailleurs, l'Institut des relations gouvernementales du Canada et la Société canadienne des directeurs d'association ont tous deux recommandé que la commissaire clarifie les définitions de communications « orales et organisées » qui figurent dans le Règlement afin de supprimer les incertitudes et d'aider tant les lobbyistes que les titulaires d'une charge publique à répondre aux attentes de la Loi et du Règlement⁵⁷.

- | | |
|----|---|
| 55 | Karen Shepherd, <i>Témoignages</i> , réunion n° 18, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 13 décembre 2011, 0845, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Lang=Fr . |
| 56 | M. Guy W. Giorno, ABC, <i>Témoignages</i> , réunion n° 23, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 14 février 2012, 1220, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Lang=Fr . |
| 57 | Institut des relations gouvernementales du Canada, mémoire présentée le 2 février 2012, p. 2; Société canadienne des directeurs d'association, mémoire (date inconnue), p. 3. |

52
53
54

Société canadienne des directeurs d'association, mémoire (non daté), p. 3.
Institut des relations gouvernementales du Canada, mémoire présenté le 2 février 2012, p. 1.
Association du Barreau canadien, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 5.

Dans la recommandation 4, il est proposé que : « La Loi devrait être modifiée de manière à exiger que les lobbyistes divulguent toute communication orale au sujet de questions prescrites avec les TCPD, sans égard à qui l'a initiée. »

Dans la recommandation 3, il est proposé que : « La formule prescrite des communications aux fins des déclarations mensuelles de communication devrait être changée de ' orale et organisée ' à simplement ' orale ' . »

Les troisième et quatrième recommandations de la commissaire au lobbying traitent de l'exigence que les communications enregistrables soient « orales » et « organisées » de la part du lobbyiste.

G. Les communications organisées à l'avance et faites de vive voix (art. 6 et 9 du Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes; art. 5 et art. 7 de la Loi [déclarations])

Recommandation du Comité 5 : Veiller à ce que les déclarations mensuelles de communication énumèrent les noms de tous les lobbyistes salariés ayant participé à des entretiens oraux organisés [en plus du cadre dirigeant responsable de faire des rapports]

Enfin, dans son mémoire, l'Association du Barreau canadien a fait savoir qu'elle souscrivait à la proposition faite dans ce dossier, notamment par la commissaire, que les rapports mensuels comprennent les noms des lobbyistes salariés qui ont assisté aux réunions⁵⁴.

La définition du « déclarant » qu'on trouve dans l'article 7(6) devrait être révisée [...] L'IRGC recommande que le nom de chaque lobbyiste qui assiste à une réunion devant faire l'objet d'un rapport paraisse sur la déclaration mensuelle (avec un nombre illimité d'exemptions possibles lorsqu'une telle déclaration ne serait pas d'intérêt public)⁵³.

De même, l'Institut de relations gouvernementales du Canada a recommandé ce qui suit :

La SCDA convient que l'employé d'une organisation/personne morale qui exerce les fonctions les plus élevées devrait continuer d'être responsable de l'enregistrement. Cette personne devrait toutefois être enregistrée uniquement lorsqu'elle a personnellement participé à des activités de lobbying. Pour assurer une plus grande transparence, le nom de la personne directement responsable de l'activité de lobbying devrait être indiqué dans l'enregistrement, et les déclarations mensuelles devraient préciser quels lobbyistes ont bel et bien participé à des communications devant faire l'objet d'un enregistrement⁵².

Il a ensuite fait état de trois provinces et d'une municipalité qui ont érigé en infraction le fait de faire du lobbying sans être enregistré. Ces provinces et cette municipalité sont l'Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, le Québec et Toronto (voir la section ci-dessus intitulée « Lobbying aux niveaux provincial et municipal » pour de plus amples informations).

Recommandation du Comité 4 : Exiger des lobbyistes salariés qu'ils fournissent une déclaration au même titre que le premier dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation.

F. Le « déclarant » (par. 7(6) de la Loi) : ajouter le nom des lobbyistes salariés qui ont participé aux rapports de communication

La deuxième recommandation de la commissaire au lobbying se lit comme suit : « La Loi devrait être modifiée de manière à exiger que les déclarations mensuelles de communication énumèrent les noms de chacun des lobbyistes salariés qui a, en effet, participé à la communication, en plus du nom du cadre le plus haut placé⁴⁹. »

La commissaire a expliqué le motif de cette recommandation lors de sa comparution devant le Comité le 13 décembre 2011 :

À l'heure actuelle, le premier dirigeant d'une entreprise ou d'une organisation est responsable de déclarer les activités de lobbying de cette dernière. Je suis d'avis que cette responsabilité est importante et devrait être maintenue. Cela dit, je crois qu'on pourrait accroître la transparence en exigeant que les noms des personnes qui se livrent à des activités de lobbying lors de réunions avec des titulaires d'une charge publique désignée soient aussi indiqués dans les déclarations mensuelles des communications. Présentement, seuls les premiers dirigeants sont inscrits même s'ils n'ont pas assisté à la réunion.⁵⁰

Un certain nombre de témoins ont dit soutenir cette recommandation⁵¹ et ont fait d'autres suggestions relatives à la personne responsable du dépôt des déclarations. Par exemple, la Société canadienne des directeurs d'association (SCDA) a déclaré dans son mémoire :

- 49 Les rapports de communication mensuels donnent actuellement le nom du TCPD et le nom du premier dirigeant de la personne morale ou de l'organisation qui est responsable du dépôt de l'enregistrement. Les noms des lobbyistes salariés qui, dans les faits, ont participé à la communication orale et organisée avec le lobbying.)
- 50 Karen Shepherd, *Témoignages*, réunion n° 18, 1^{re} session, 41^e législature, 13 décembre 2011, 0845, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Part=41&Ses=1&Lang=ange=F#int-5354264>.
- 51 Producteurs laitiers du Canada, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 2.

E. Teneur des déclarations — lobbyistes salariés (al. 7(3)f) de la Loi) : harmonisation des règles applicables aux personnes morales et aux associations et fermeture de brèches éventuelles

Dans son mémoire, l'Association du Barreau canadien a signalé une distinction qui existe actuellement entre les lobbyistes d'organisations et les lobbyistes de personnes morales :

L'alinéa 7(3)f) de la Loi prévoit actuellement que les organisations doivent indiquer dans leur déclaration le nom de tout employé dont les fonctions comprennent des activités de lobbying auprès de titulaires d'une charge publique. Nous croyons que cette même norme devrait être appliquée aux personnes morales.

En vertu du cadre législatif existant, les règles déterminant quels employés devraient figurer sur la déclaration des activités internes d'une personne morale sont différentes de celles applicables aux organisations. Une personne morale doit tenir deux listes : la première indiquant le nom de tout cadre dirigeant ou employé dont les activités de lobbying auprès de titulaires d'une charge publique « représentent une part importante de ses fonctions » ; et la deuxième contenant le nom de chaque autre cadre dirigeant « qui exerce de telles activités, mais dans une proportion non importante ».

La distinction est arbitraire et crée une confusion inutile. L'interprétation, l'application et l'exécution de la Loi seraient grandement facilitées si les déclarations produites par les organisations et les personnes morales étaient les mêmes. L'ABC est favorable à une modification du paragraphe (3) qui imposerait aux personnes morales l'obligation d'indiquer le nom de tout employé dont les activités de lobbying représentent quelque part que ce soit de ses fonctions⁴⁷.

Comme le Comité le sait, dans le cas de lobbyistes salariés, c'est le cadre dirigeant de la société ou de l'organisation, et non pas les lobbyistes eux-mêmes, qui doit demander l'enregistrement. Le cadre dirigeant qui omet de fournir une déclaration peut faire l'objet de poursuites. Cependant, selon le droit fédéral, l'employé qui fait du lobbying, sachant qu'il n'a pas été régulièrement enregistré, ne peut faire l'objet de poursuites.

C'est une faille qu'il est tentant d'exploiter. Il y a de bonnes raisons de rendre le cadre dirigeant ou déclarant responsable de l'enregistrement. Cependant, un employé ne devrait pas être autorisé à faire du lobbying si celui-ci sait que son cadre dirigeant n'a pas demandé l'enregistrement⁴⁸. [traduction]

En outre, dans une lettre adressée au Comité après sa comparution, Guy Giorno a signalé une échappatoire possible dans la *Loi sur le lobbying* actuelle :

Recommandation du Comité 3: abolir la distinction entre lobbyistes salariés (personnes morales) et lobbyistes salariés (organisations)

47 Association du Barreau canadien, mémoire présenté le 14 février 2012, p. 3.

48 Guy W. Giorno, Lettre au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes concernant la *Loi sur le lobbying*, 22 février 2012, <http://www.tasken.com/fr/publications/detail.aspx?publication=df85f816-254e-4932-87f1-8fbdb58d03d1a>.

De nombreux témoins ont fait des observations sur cette recommandation. Par exemple, l'Association du Barreau canadien, le commissaire à l'intégrité de l'Ontario, le commissaire du Québec, Démocratie en surveillance, M. John Chenier (rédacteur en chef et éditeur, ARC Communications), Les Producteurs laitiers du Canada, Hill+Knowlton Strategies et l'Association des affaires publiques du Canada se sont dits en faveur de la recommandation de façon générale.

D'autres, comme M. Chenier, ont fait valoir que les règlements ou d'autres dispositifs devraient être conçus de manière à prévenir un déluge d'enregistrements⁴³. Imagine Canada a proposé que l'on envisage d'accorder une exemption aux œuvres caritatives si le seuil relatif à la « partie importante des fonctions » était supprimé, comme le recommande la commissaire au lobbying. Au minimum, Imagine Canada a demandé aux membres du Comité de maintenir le statu quo (la règle de 20 %) pour les œuvres caritatives⁴⁴.

D'autres témoins encore se sont dits préoccupés par la suppression de la règle de la « partie importante des fonctions » de 20 %. Par exemple, Joe Jordan a fait remarquer que l'élimination de cette disposition touchera beaucoup de gens qui n'étaient pas visés ou qui ne se considéraient pas visés⁴⁵. La professeure Stephanie Yates a fait valoir qu'en « éliminant la notion de 'partie importante' tout en introduisant un régime d'exception, [on] risque d'ouvrir une boîte de Pandore et d'engendrer des effets pervers quant à la conception même du lobbying. Elle propose de maintenir la règle des 20 % et d'inclure le travail préparatoire dans ce chiffre, de sorte que de simples citoyens ne se trouvent pas involontairement inclus⁴⁶ ».

Recommandation du Comité 2 : éliminer le critère de « la partie importante des fonctions » pour les lobbyistes salariés.

43	John Chenier, rédacteur en chef et éditeur, ARC Communications, <i>Témoignages</i> , réunion n° 22, 1 ^{re} session, 4 ¹ e législature, 9 février 2012, 1110, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5373559&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1 .
44	Imagine Canada, mémoire présentée le 5 mars 2012, p. 1.
45	Joe Jordan, <i>Témoignages</i> , réunion n° 19, 1 ^{re} session, 4 ¹ e législature, 31 janvier 2012, 1220, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1 .
46	Stephanie Yates, <i>Témoignages</i> , réunion n° 22, 1 ^{re} session, 4 ¹ e législature, 9 février 2012, 1215, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5373559&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1 .

40	Karen Shepherd, <i>Témoignages</i> , réunion n° 18, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 13 décembre 2011, 0845, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Langage=F .
41	Stephanie Yates, professeure, <i>Témoignages</i> , réunion n° 22, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 9 février 2012, 1105, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5373559&Langage=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1 .
42	Karen Shepherd, 2011, 0845, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Langage=F .

Le Registre des lobbyistes contient une mine d'informations sur ceux qui se livrent à des activités de lobbying moyennant paiement, mais il n'inclut pas d'information sur les activités de lobbying d'organisations ou d'entreprises qui n'atteignent pas le seuil d'une « partie importante des fonctions ». Ce seuil est difficile à calculer et encore plus difficile à faire appliquer. C'est pourquoi je recommande que les dispositions sur « une partie importante des fonctions » soient retirées de la Loi. Parallèlement, je recommande aussi que le Parlement s'interroge à propos de qui devrait être ciblé par la Loi et si un nombre restreint d'exemptions est nécessaire. Je me ferais un plaisir d'étudier cette question avec le Parlement au cours de ses délibérations⁴².

La commissaire a expliqué le motif de cette recommandation lors de sa computation devant le Comité le 13 décembre 2011 :

La première recommandation de la commissaire au lobbying se lit comme suit : « Les dispositions relatives à la 'partie importante des fonctions' devraient être supprimées de la Loi sur le lobbying et il y aurait lieu de considérer un nombre restreint d'exemptions. »

D. « Partie importante des fonctions » (al. 7(1)b), lobbyistes salariés/obligation de produire une déclaration)

D'autres témoins ont parlé des sources de financement externe. Par exemple, la professeure Stephanie Yates a dit que « dans l'optique d'accroître la transparence quant à l'origine de certains groupes d'influence, nous recommandons que le financement provenant d'une source externe à l'organisation pour laquelle travaille un lobbyiste fasse partie des éléments à déclarer au registre, dans la mesure où ce financement atteint un certain seuil⁴¹ ».

Pour que cela soit plus clair dans la Loi, je suggère que cette exigence soit incluse, le client ultime de la démarche. Cela permet d'éviter une situation où une personne embauche un intermédiaire et l'intermédiaire utilise la firme de lobbying comme client⁴⁰.

Pour la recommandation 5, qui porte sur le client ultime de la démarche, nous avons commencé à constater que les firmes de lobbyistes embauchent des lobbyistes-conseils qui travaillent au nom d'une entreprise. La Loi exige donc qu'ils inscrivent leur client, la personne qui en profite. Au départ, certains inscrivaient la firme de lobbying, mais ce n'est pas la firme de lobbying qui est le client ultime de la démarche; c'est l'entreprise gazetière ou autre qui a embauché la firme de lobbying. Pour ceux qui s'inscrivent maintenant, ce que nous avons commencé à faire dans ces cas, c'est d'inscrire le client ultime de la démarche, l'entreprise. Alors on peut voir cette information sur l'inscription.

B. Le commissaire au lobbying (art. 4.1 et art. 4.2 de la Loi)

La sixième recommandation de la commissaire avait trait à son mandat de communication et de sensibilisation (par. 4.2.(2) de la Loi) : Le mandat explicite de sensibilisation et d'éducation devrait être maintenu dans la *Loi sur le lobbying* afin de soutenir les efforts de sensibilisation de la commissaire au bien-fondé et aux exigences de la Loi.

Comme l'a expliqué la commissaire lors de sa comparution devant le Comité le 13 décembre 2011, « [e]n communiquant la raison d'être et les exigences de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, on peut accroître la conformité³⁶ ».

Un certain nombre de témoins ont dit soutenir le rôle de sensibilisation joué par la commissaire et ont même préconisé son renforcement. Par exemple, l'Association des affaires publiques du Canada a recommandé l'élargissement du « devoir de la commissaire d'éduquer les titulaires de charge publique à l'article 4.2 de la Loi de façon à ce que celle-ci inclue l'élaboration et la mise en œuvre de programmes éducatifs pour favoriser la sensibilisation des titulaires de charge publique par rapport aux avantages du lobbying au processus politique³⁷ ». Le porte-parole de l'Association a ajouté que, selon eux : « le mandat éducatif de la commissaire devrait inclure une responsabilité par rapport au besoin d'aider les titulaires de charge publique à comprendre les contributions de valeur ajoutée que le lobbying et les lobbyistes peuvent apporter au processus d'élaboration des politiques³⁸ ». L'Institut de relations gouvernementales du Canada s'est dit lui aussi favorable à l'élargissement du mandat de sensibilisation des titulaires d'une charge publique « afin de s'assurer que tous les titulaires d'une charge publique soient pleinement conscients de l'esprit et de la lettre de la Loi sur le lobbying et de ses dispositions, et qu'ils respectent ceux-ci³⁹ ».

C. Les clients des lobbyistes-conseils (art. 5 de la Loi)

La cinquième recommandation de la commissaire au lobbying se lit comme suit : « La Loi devrait être modifiée de manière à rendre explicite l'exigence selon laquelle les lobbyistes-conseils doivent divulguer le client ultime de la démarche par opposition à la firme qui les embauche. »

Durant son témoignage devant le Comité, la commissaire au lobbying a expliqué le motif de cette recommandation :

- | | |
|----|---|
| 36 | Karen Shepherd, <i>Témoignages</i> , réunion n° 18, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 13 décembre 2011, 0845, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F . |
| 37 | Association des affaires publiques du Canada, <i>Témoignages</i> , réunion n° 20, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 2 février 2012, 1115, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5356420&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Language=F . |
| 38 | <i>Ibid.</i> |
| 39 | Institut de relations gouvernementales du Canada, mémoire présenté le 2 février 2012, p. 1. |

A. Titulaires d'une charge publique désignée : définition (art. 2 de la Loi, « Définitions »; Réglements concernant les titulaires d'une charge publique désignée)

Un certain nombre de témoins ont parlé de la définition de « titulaires d'une charge publique désignée » (TCPD). Par exemple, Joe Jordan a proposé que l'on réexamine la question de savoir si les sénateurs et les députés devraient être considérés comme des TCPD:

...[L]a première version du projet de loi accordait au gouvernement et au gouverneur en conseil le pouvoir de désigner toutes les catégories de titulaires désignés. Ils se sont servis de ce pouvoir pour étendre la désignation aux députés. Je suis bien conscient des risques politiques auxquels on s'expose si on profère une remarque qui semble vouloir réduire la transparence et la responsabilisation, mais je pense que la désignation des députés qui ne sont ni secrétaires parlementaires ni ministres est une réaction irréfutable. Elle pourrait avoir de profonds effets à long terme sur les droits et privilèges des députés et, d'une certaine manière, sur la relation qui existe entre l'exécutif et le législatif³⁴.

Durant son témoignage au nom de l'Association du Barreau canadien le 14 février 2012, Guy Giorio a fait l'observation personnelle suivante :

Quand on regarde qui sont les titulaires de charge publique désignés, on se rend compte que ce qui importe, ce n'est pas ce qu'on sait, mais plutôt qui on connaît puisque la restriction s'applique à l'établissement des relations. Le fait que quelqu'un ait ou n'ait pas, selon lui ou elle, de l'information secrète n'importe pas; ce qui est important c'est qu'il ou elle le sache.

Selon moi, il est clair que les sénateurs et les députés de la Chambre des communes se situent dans la catégorie des gens qui ont un carnet d'adresses dont ils peuvent se servir dans un but intéressé lorsqu'ils quittent leurs fonctions; l'interdiction devrait donc s'appliquer à eux³⁵.

Recommandation du Comité 1 : tous les fonctionnaires occupant un poste de directeur général ou d'un niveau supérieur devraient être considérés comme des titulaires de charge publique désignée et être assujettis à toutes les lois applicables.

34 Joe Jordan, *Témoignages*, réunion n° 19, 1^{re} session, 41^e législature, 31 janvier 2012, 1150, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5344506&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Lang=age=F>.

35 Guy W. Giorio, *Témoignages*, réunion n° 23, 1^{re} session, 41^e législature, 14 février 2012, 1230, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Lang=age=F>.

- Recommandation 6 : Le mandat explicite de sensibilisation et d'éducation devrait être maintenu dans la *Loi sur le lobbying* afin de soutenir les efforts de sensibilisation de la commissaire au bien-fondé et aux exigences de la *Loi*.

- Recommandation 7 : La *Loi* devrait être modifiée de manière à établir un régime de pénalités administratives pécuniaires par la commissaire au lobbying pour les infractions à la *Loi* et au Code.
- Recommandation 8 : L'exigence pour la commissaire de mener les enquêtes en secret devrait être maintenue dans la *Loi sur le lobbying*.

- Recommandation 9 : Une disposition d'immunité semblable à celle prévue dans les articles 18.1 et 18.2 de la *Loi sur le vérificateur général* devrait être ajoutée à la *Loi sur le lobbying*.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Lors de sa comparution devant le Comité le 13 décembre 2011, Karen Shepherd, la commissaire au lobbying, a réitéré les recommandations présentées dans le rapport. Après sa comparution, le Comité a entendu plusieurs témoins en janvier et février 2012 et a reçu un certain nombre de mémoires recommandant que la *Loi* soit modifiée. Ces recommandations étaient souvent formulées en réponse à celles de la commissaire au lobbying.

Bien que des modifications à la *Loi* aient été proposées, les témoignages étaient à l'effet, en général, que la *Loi* fonctionnait correctement au regard de ses objectifs.

Tel qu'indiqué ci-dessous, le Comité a décidé de souscrire à trois des recommandations de la commissaire (recommandations 1, 2, et 7) ainsi qu'à huit recommandations faites par diverses personnes qui ont comparu devant le Comité et lui ont présenté un mémoire durant l'examen législatif de la *Loi* réalisé par le Comité.

Les observations portant sur ces recommandations, et les recommandations en tant que telles, figurent dans la présente section, qui suit, autant que possible, le même ordre que celui de la *Loi*.

La section qui suit, « Autres réformes possibles », renferme des observations et des recommandations de témoins sur lesquelles le Comité ne s'était pas penché à l'époque.

Le 28 septembre 2011, la Chambre des communes a adopté une motion faisant du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique le comité désigné en vue de l'examen parlementaire de la Loi sur le lobbying à la Chambre des communes³². En outre, le 15 décembre 2010 — pendant la 40^e législature — la Chambre des communes a adopté une motion similaire chargeant le Comité d'entreprendre l'examen de la Loi³³.

En prévision de l'examen prévu par la loi de la Loi sur le lobbying, le Commissariat au lobbying a distribué un rapport intitulé *Mise en œuvre de la Loi sur le lobbying — Observations et recommandations fondées sur l'expérience des cinq dernières années*. Dans ce rapport, la commissaire formule les recommandations suivantes:

- Recommandation 1 : Les dispositions relatives à la « partie importante des fonctions » devraient être supprimées de la Loi sur le lobbying et il y aurait lieu de considérer un nombre restreint d'exemptions.
- Recommandation 2 : La Loi devrait être modifiée de manière à exiger que les déclarations mensuelles de communication énumèrent les noms de chacun des lobbyistes salariés qui a, en effet, participé à la communication, en plus du nom du cadre le plus haut placé.
- Recommandation 3 : La formule prescrite des communications aux fins des déclarations mensuelles de communication devrait être changée de « orale et organisée » à simplement « orale ».
- Recommandation 4 : La Loi devrait être modifiée de manière à exiger que les lobbyistes divulguent toute communication orale au sujet de questions prescrites avec les titulaires d'une charge publique désignée, sans égard à qui l'a initiée.
- Recommandation 5 : La Loi devrait être modifiée de manière à rendre explicite l'exigence selon laquelle les lobbyistes-conseils doivent divulguer le client ultime de la démarche par opposition à la firme qui les embauche.

31 TR/2005-0049.

32 « Ordre de renvoi », Extrait des Journaux de la Chambre des communes, 28 septembre 2011 : « Du consentement unanime, il est ordonné — Que le Comité permanent de l'accès à l'information, de la lac Loi sur le lobbying », <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5137738>.

33 « Ordre de renvoi », Extrait des Journaux de la Chambre des communes, 15 décembre 2010 : « Du consentement unanime, il est ordonné — Que le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique soit le comité désigné aux fins de l'article 14.1 de la Loi sur le lobbying », <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4889396&Language=E&Mode=1&Part=40&Ses=3>.

canadien [ABC]), estime que les lois sur le lobbying de Terre-Neuve-et-Labrador et du Québec sont les plus rigoureuses au pays²⁶. Il note que, dans ces deux provinces :

[L]e commissaire peut imposer une interdiction temporaire de faire du lobbying d'une durée maximale d'un an lorsqu'il estime qu'un lobbyiste a violé gravement ou de façon répétée les obligations imposées par la Loi ou le Code de déontologie. Autrement dit, à Terre-Neuve-et-Labrador et au Québec, il n'est pas nécessaire que le lobbyiste soit déclaré coupable pour que le commissaire lui impose une interdiction²⁷.

Dans le mémoire que l'ABC a présenté au Comité et qui s'intitule *Examen législatif de la Loi sur le lobbying*, on trouve la recommandation suivante : « Interdire qu'une personne ou une entité fasse du lobbying auprès du gouvernement dans un dossier à l'égard duquel elle a été retenue par contrat pour fournir des conseils à un titulaire d'une charge publique²⁸. » L'ABC cite les dispositions des lois de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba et du Québec comme exemples de la façon dont cette interdiction pourrait être libellée²⁹.

L'EXAMEN LÉGISLATIF DE LA LOI SUR LE LOBBYING

L'article 14.1 de la *Loi sur le lobbying*³⁰ établit ce qui suit :

(1) Est désigné ou constitué un comité du Sénat, de la Chambre des communes ou des deux chambres, chargé spécialement de l'examen, tous les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du présent article, des dispositions et de l'application de la présente loi.

(2) Dans un délai d'un an à compter du début de l'examen ou tout délai plus long autorisé par le Sénat, la Chambre des communes ou les deux chambres, selon le cas, le comité remet au Parlement son rapport, accompagné des modifications qu'il recommande.

L'article 14.1 est entré en vigueur le 20 juin 2005³¹.

26	Guy W. Giorno, Lettre adressée au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes en date du 22 février 2012, p. 1. M Giorno a exprimé la même idée qu'à sa comparution devant le Comité au nom de l'ABC; <i>Témoignages</i> , réunion n° 23, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 14 février 2012, 1210, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1 .
27	<i>Ibid.</i> , p. 3.
28	Association du Barreau canadien, <i>Examen législatif de la Loi sur le lobbying</i> , février 2012, recommandation 6, p. 10, http://www.cba.org/ABC/memoires/PDF/12-09-fr.pdf .
29	<i>Ibid.</i> , p. 8. L'ABC s'est servi du même exemple durant sa comparution devant le Comité; <i>Témoignages</i> , réunion n° 23, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 14 février 2011, 1135, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5382825&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1 .
30	<i>Loi sur le lobbying</i> (1985, ch. 44 [4 ^e suppl.]), http://laws-lois.justice.gc.ca/tra/lois/L-12.4/ .

B. Niveau municipal

1. Toronto

En vertu du chapitre 140 du Code municipal²³ de la ville de Toronto, le « Lobbying By-Law », les lobbyistes doivent s'enregistrer avant de faire du lobbying, et quiconque fait du lobbying sans être enregistré contrevient au Code. Celui-ci définit le terme « lobbying » et crée trois catégories de lobbyistes : les lobbyistes-conseils, les lobbyistes salariés et les lobbyistes bénévoles non rémunérés. Le Code établit des infractions, qui peuvent entraîner des amendes ne dépassant pas 25 000 \$ pour une première infraction, et ne dépassant pas 100 000 \$ pour les infractions suivantes.

Aux termes de la *Loi sur les infractions provinciales*, le registraire des lobbyistes de Toronto peut également refuser d'accepter, suspendre, révoquer ou retirer une déclaration. En vertu de la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, le registraire des lobbyistes peut imposer des conditions à l'enregistrement, au maintien de l'enregistrement ou au renouvellement de l'enregistrement. Le règlement du lobbying comprend aussi un code de déontologie des lobbyistes.

En ce qui concerne les dons, la division 140-42(A) du règlement sur le lobbying prévoit que « les lobbyistes ne peuvent exercer une activité de lobbying durant laquelle peuvent être offerts du divertissement, des cadeaux, des repas, des voyages ou des faveurs de tous genres » [traduction].

C. Observations

Tel que mentionné ci-dessous, la commissaire au lobbying, durant son témoignage devant le Comité le 13 décembre 2011, a recommandé une modification de la *Loi sur le lobbying* en vue d'adopter un mécanisme d'imposition de sanctions administratives pécuniaires²⁴. Durant son témoignage, elle a donné comme modèles les dispositions relatives aux sanctions pécuniaires de deux lois provinciales, à savoir une loi de l'Alberta et l'autre de la Colombie-Britannique. Les deux prévoient des sanctions maximales de 25 000 \$ à être administrées par l'équivalent de la commissaire au lobbying²⁵.

Dans une lettre adressée au Comité datée du 22 février 2012, M. Guy W. Giorno, associé du cabinet d'avocats Fasken Martineau DuMoulin, s.r.l. (qui a comparu devant le Comité le 14 février 2012 au nom de l'Association du Barreau

23 Ville de Toronto, Code municipal, ch. 140, http://www.toronto.ca/lobbying/imp_docs.htm.
24 Karen Shepherd, commissaire au lobbying, *Témoignages*, réunion n° 18, 1^{re} session, 41^e législature, 13 décembre 2011, 0850, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5329318&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.
25 *Ibid.*, 0900.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying du Québec ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

Le Code de déontologie des lobbyistes du Québec est entré en vigueur en 2004. Quiconque contrevient au Code de déontologie est passible de sanctions et de peines administrées par le Bureau du procureur général aux termes des dispositions du système pénal.

La Loi établit diverses infractions qui peuvent entraîner des amendes allant de 500 \$ à 25 000 \$. En cas de manquements répétés ou graves à la Loi, le commissaire peut interdire au lobbyiste en cause de se faire inscrire au registre des lobbyistes pour un an, ou ordonner la radiation de toute inscription relative à ce lobbyiste au registre.

- durant un exercice, l'ensemble des activités de lobbying exercées au nom de l'organisation ou de l'entreprise, notamment des activités de préparation et de suivi, dépasse 12 jours ouvrables.
- l'activité a des effets notables sur l'entreprise ou l'organisation, ou
- un membre du conseil d'administration ou un dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation est engagé dans des activités de lobbying;

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying²² du Québec est la seule loi sur le lobbying au Canada qui emploie une démarche qualitative pour déterminer le seuil pour l'enregistrement. En vertu de la Loi du Québec, le plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement doit enregistrer son entreprise ou son groupement comme lobbyiste si :

7. Québec

La Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes de l'Ontario ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

Aux termes de la Loi de l'Ontario, le registraire peut retirer une déclaration du registre dans certaines circonstances. La Loi établit aussi des infractions, qui peuvent entraîner des amendes maximales de 25 000 \$.

temps consacré au lobbying est pris en compte dans la détermination de la nécessité de l'enregistrement.

21	<i>Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes</i> , L.O. 1998, ch. 27, http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws/statutes_98127_f.htm .
20	<i>Lobbyists' Registration Act</i> , ch. 34 des lois de 2001, http://nslslegislation.ca/legc/bills/58th_2nd/3rd/read/b007.htm .

« lobbying », fait la distinction entre lobbyiste-conseil et lobbyiste salarié, lequel est employé par une personne morale ou une société en nom collectif ou en commandite ou par une organisation, et définit le terme « organisation ». La Loi prévoit que les lobbyistes salariés (organisations) doivent s'enregistrer s'ils consacrent chacun 20 % de leur temps au lobbying ou si le temps consacré collectivement au lobbying au sein de l'organisation est égal à au moins 20 % du temps d'une personne pendant une période de trois mois. Les lobbyistes salariés (personnes et sociétés en nom collectif) doivent s'enregistrer s'ils consacrent individuellement 20 % de leur temps au lobbying. Seul le

6. Ontario

La *Lobbyists' Registration Act* de la Nouvelle-Écosse ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

La Loi prévoit qu'une première infraction peut entraîner une amende maximale de 25 000 \$, et les infractions suivantes, une amende maximale de 100 000 \$.

La *Lobbyists' Registration Act*²⁰ de la Nouvelle-Écosse définit le terme « lobbying » et fait la distinction entre lobbyiste-conseil et lobbyiste salarié, qui sont employés par une personne morale ou une société en nom collectif ou par une organisation. Selon les règlements pris en application de la *Lobbyists' Registration Act*, les lobbyistes salariés, individuellement ou collectivement au sein de sociétés en nom collectif ou d'organisations, sont tenus de s'enregistrer si 20 % du temps du lobbyiste individuel est consacré au lobbying, ou si le temps consacré par l'ensemble des employés de l'organisation est égal à 20 % du temps d'une personne. Pour les lobbyistes salariés (organisations), la responsabilité de l'enregistrement incombe au premier dirigeant de l'organisation.

5. Nouvelle-Écosse

- (1) Il est interdit au lobbyiste-conseil ou au lobbyiste salarié, dans l'exercice de ses fonctions de lobbyiste, de faire un don ou d'accorder tout autre avantage au titulaire d'une charge publique après duquel il fait du lobbying ou projette d'en faire.
- (2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à tout don ou avantage accordé en raison du protocole ou d'obligations sociales qui sont normalement liées aux fonctions du titulaire d'une charge publique. [traduction]

La *Lobbyists Registration Act* de la Colombie-Britannique ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

3. Manitoba

La *Loi sur l'inscription des lobbyistes*¹⁸ du Manitoba a été édictée en 2008, mais n'a pas encore pris effet. La *Loi* définit le terme « lobbying », fait la distinction entre lobbyiste-conseil et lobbyiste salarié et définit le terme « organisation ». Le seuil d'enregistrement est lié aux activités de lobbying, individuelles ou collectives, au sein d'une organisation, qui représentent une partie importante des activités de l'intéressé. Une interprétation de l'expression « partie importante » reste à faire.

Le registraire peut refuser d'accepter une déclaration ou tout autre document déposé en vertu de la *Loi* et peut retirer une déclaration du registre dans certaines circonstances. La *Loi* établit diverses infractions, qui peuvent entraîner une amende ne pouvant dépasser 25 000 \$.

La *Loi sur l'inscription des lobbyistes* du Manitoba ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

4. Terre-Neuve-et-Labrador

La *Lobbyist Registration Act*¹⁹ de Terre-Neuve-et-Labrador fait la distinction entre lobbyiste-conseil et lobbyiste salarié et définit le terme « organisation ». Elle prévoit que le premier dirigeant d'une organisation doit présenter une demande d'enregistrement si les activités de lobbying, individuelles ou collectives, représentent 20 p. 100 des heures de travail d'un employé sur une période de trois mois. On ne tient compte que du temps consacré aux activités de lobbying pour déterminer si l'enregistrement est nécessaire. La province dispose aussi d'un Code de conduite.

La *Loi* prévoit qu'une première infraction peut entraîner une amende ne dépassant pas 25 000 \$, et les suivantes, une amende ne dépassant pas 100 000 \$. Lorsqu'une personne est reconnue coupable d'une infraction, le tribunal peut également confisquer le produit du lobbying incorrectement obtenu et le verser au Trésor. En cas de manquements répétés ou graves à la *Loi*, le commissaire peut interdire au lobbyiste en cause de se faire inscrire au registre des lobbyistes pour un an.

En ce qui concerne les dons, l'article 22 de la *Lobbyist Registration Act* de Terre-Neuve-et-Labrador prévoit ce qui suit :

18 *Loi sur l'inscription des lobbyistes*, L.M. 2008, ch. 43, <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2008/c04308f.php>.

19 *Lobbyist Registration Act*, SNL2004 Chapitre L-24.1, <http://assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/l24-1.htm>.

d'imposer des sanctions administratives, notamment pour des manquements d'ordre technique, est un incitatif pour les lobbyistes à observer davantage la Loi¹⁵ ».

La Loi permet aussi au commissaire à l'éthique d'interdire à une personne reconnue coupable d'une infraction de faire du lobbying pendant au plus deux ans. Le commissaire à l'éthique peut rendre publics la nature d'une infraction, le nom du contrevenant, la peine et toute interdiction imposée au contrevenant.

La *Lobbyists Act* de l'Alberta ne renferme pas de dispositions particulières sur les dons.

2. Colombie-Britannique

La *Lobbyists Registration Act*¹⁶ de la Colombie-Britannique définit le terme « lobbying », fait la distinction entre lobbyistes-conseils et lobbyistes salariés et définit le terme « organisation ». La Loi établit un seuil d'enregistrement de 100 heures pour les organisations. Le temps consacré à la préparation d'une communication et le temps consacré au lobbying servent tous deux à déterminer si l'enregistrement est nécessaire.

La Loi prévoit des sanctions administratives et des sanctions pénales pour quiconque contrevient à ses dispositions. La registraire peut imposer des sanctions administratives d'au plus 25 000 \$ si elle détermine qu'il y a eu manquement à la Loi. Une première infraction peut entraîner une amende maximale de 25 000 \$, et les suivantes, une amende maximale de 100 000 \$. La registraire peut en outre interdire à toute personne reconnue coupable de s'enregistrer comme lobbyiste pendant au plus deux ans, et rendre publics la nature de l'infraction, le nom de la personne reconnue coupable, la peine imposée et toute interdiction imposée au contrevenant.

Dans son témoignage devant le Comité, M^{me} Elizabeth Denham, registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, a souligné « qu'après avoir appris que nous avions le pouvoir d'imposer des sanctions administratives, les lobbyistes ont assumé beaucoup plus sérieusement leurs responsabilités en matière d'enregistrement. En fait, les enregistrements ont augmenté de façon marquée [...] ».

-
- | | |
|-----|--|
| 15 | Neil Wilkinson, commissaire à l'éthique et registraire de la <i>Lobbyists Act</i> de l'Alberta, <i>Témoignages</i> , réunion n° 21, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 7 février 2012, 1135, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1 . |
| 16 | <i>Lobbyists Registration Act</i> [LCB 2001] ch. 42, http://www.bclaws.ca/EPLib/tables/bclaws_new/document/LC/treeside/-/%2019%20--/lobbyists%20regis%20act%20sb%202001%20c.%2042/00_01042_01.xml . |
| 17. | Elizabeth Denham, registraire des lobbyistes de la Colombie-Britannique, Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, <i>Témoignages</i> , réunion n° 21, 1 ^{re} session, 41 ^e législature, 7 février 2012, 1205, http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5365014&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1 . |

septembre 2010, les sénateurs et les députés). La commissaire est responsable de la tenue de ce registre public et la Loi lui donne le pouvoir de vérifier la véracité de l'information fournie par les lobbyistes.

En outre, la commissaire est chargée de mener des enquêtes visant le respect de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes. Les enquêtes sont menées de manière confidentielle, mais il est prévu dans la Loi que les conclusions soient présentées au Parlement. En plus des rapports d'enquête, la commissaire au lobbying doit déposer un rapport annuel au Parlement. Elle peut également soumettre des rapports spéciaux sur toute question relevant de ses compétences.

LOBBYING À L'ÉCHELLE PROVINCIALE ET MUNICIPALE

En février 2012, la commissaire au lobbying a présenté au Comité une version mise à jour d'un document intitulé *Survai des lois canadiennes sur le lobbying (fédérales, provinciales et municipales)* et rédigé par son Bureau en collaboration avec ses homologues provinciaux et municipaux. Sept provinces ont actuellement une loi sur le lobbying ou sur l'enregistrement des lobbyistes. Trois provinces — la Saskatchewan, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, ainsi que les trois territoires, n'en ont aucune. L'information ci-dessous est tirée en partie du document de la commissaire.

A. Échelle provinciale

1. Alberta

La *Lobbyists Act*¹⁴ de l'Alberta définit le terme « lobbying », crée deux catégories de lobbyistes — lobbyistes-conseils et lobbyistes d'organisation (semblables aux lobbyistes salariés) — et établit un registre des lobbyistes. Le seuil d'enregistrement pour les organisations est de 100 heures de communication annuelles avec des titulaires d'une charge publique, individuellement ou collectivement, au sein d'une organisation. Seules comptent les heures consacrées à la communication pour la détermination de la nécessité de l'enregistrement. La loi de l'Alberta prévoit des sanctions administratives et des sanctions pénales. Le registraire a le pouvoir d'imposer une sanction administrative, et les tribunaux, celui d'imposer une sanction pénale en cas d'infraction. Le registraire peut imposer une sanction administrative s'il estime qu'une personne a contrevenu à la Loi ou à son règlement. La sanction maximale est de 25 000 \$ et peut être portée en appel devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta.

Dans son témoignage devant le Comité, M. Neil Wilkinson, commissaire à l'éthique et registraire de la *Lobbyists Act* de l'Alberta, a déclaré « que la capacité

14 *Lobbyists Act*, Lois de l'Alberta, 2007, ch. L-20.5 (28 septembre 2009), <http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/L20P5.pdf>.

La Loi sur le lobbying touche les lobbyistes rémunérés qui communiquent avec des titulaires d'une charge publique fédérale pour le compte d'un tiers. La Loi distingue trois types de lobbyistes :

1. Les personnes qui font du lobbying pour le compte de clients, qui doivent s'enregistrer à titre de lobbyistes-conseils.

2. Les dirigeants d'entreprises (personnes morales) qui exercent des activités dans le but d'en tirer un gain financier, qui doivent s'enregistrer en tant que lobbyistes salariés lorsqu'un ou plusieurs employés font du lobbying et lorsque le total des tâches de lobbying de tous les employés représenterait une partie importante des fonctions d'un seul employé (soit 20 % ou plus).

3. Les dirigeants d'organismes à but non lucratif, qui doivent s'enregistrer en tant que lobbyistes salariés (organisation) lorsqu'un ou plusieurs employés font du lobbying et que le total des tâches de lobbying de tous les employés représenterait une part importante des fonctions d'un seul employé (20 % ou plus).

La Loi sur le lobbying oblige les lobbyistes à inscrire, au moment de la déclaration initiale, tous les types de communication avec les titulaires d'une charge publique. De plus, la Loi prévoit que les lobbyistes doivent effectuer des déclarations mensuelles s'ils communiquent, oralement ou par écrit, avec des titulaires d'une charge publique. Les communications orales et organisées incluent les appels téléphoniques, les rencontres et tout autre genre de communication organisée à l'avance¹³.

C. Mandat de la commissaire au lobbying

La commissaire au lobbying est une haute fonctionnaire du Parlement chargée de mieux faire comprendre, accepter et respecter les droits et obligations découlant de la Loi sur le lobbying (la Loi). Mme Karen Shepherd a été nommée au poste de commissaire au lobbying le 30 juin 2009.

La Loi impose aux lobbyistes visés de s'enregistrer et de divulguer certains renseignements qui sont inscrits dans un registre public sur Internet. Ce registre contient à la fois des informations sur les lobbyistes, et sur leurs activités de lobbying. La Loi exige que les lobbyistes produisent des déclarations mensuelles s'ils s'adonnent à des communications orales et organisées avec des titulaires d'une charge publique désignée (ce qui comprend notamment les ministres, les ministres d'État et leur personnel politique, les sous-ministres délégués, les sous-ministres adjoints et, depuis

13 Commissariat au lobbying du Canada, La Loi sur le lobbying — Résumé des nouvelles exigences, juin 2008, par. 5(1) et 7(1) de la Loi sur le lobbying, http://publications.gc.ca/collections/collection_2009/orl-pdl/lus80-1-2008f.pdf.

B. Portée et application de la Loi⁹

Le préambule de la *Loi sur le lobbying* indique que la liberté d'accès aux institutions de l'État est une question d'intérêt public, que le lobbying auprès de titulaires d'une charge publique est une activité légitime, qu'il est souhaitable que les titulaires d'une charge publique, de même que les citoyens, puissent savoir qui se livre à des activités de lobbying, et que le système d'enregistrement des lobbyistes ne doit pas nuire au libre accès au gouvernement.

La *Loi sur le lobbying* définit les activités qui, lorsqu'elles sont effectuées contre rémunération, sont considérées comme du lobbying. Ces activités sont définies dans la *Loi sur le lobbying*. De manière générale, cela inclut : communiquer avec des titulaires d'une charge publique aux fins de modifications à des lois, règlements, politiques ou programmes fédéraux; retirer un gain financier tel qu'une subvention ou une contribution; dans certaines situations, se voir octroyer un contrat gouvernemental et, dans le cas de lobbyistes-conseils (voir bas de page),¹⁰ organiser une rencontre entre le titulaire d'une charge publique et une autre personne.

Le terme « titulaire d'une charge publique », défini dans la *Loi*, s'applique pratiquement à toutes les personnes ayant été nommées ou élues à un poste au sein du gouvernement du Canada, y compris les députés et les sénateurs et leur personnel¹¹. La *Loi sur le lobbying* inclut également la définition de « titulaire d'une charge publique désignée ». Ce terme désigne les principaux décideurs au sein d'un gouvernement et inclut les ministres d'État, leur personnel exonéré, les hauts fonctionnaires (p. ex. sous-ministres ou sous-ministres adjoints) et les autres postes désignés par règlement. Comme il a été mentionné plus haut, les députés, les sénateurs et certains membres du BCO ont récemment été ajoutés à la liste des titulaires d'une charge publique désignée conformément à la loi. En vertu de la *Loi*, on considère également en tant que titulaire d'une charge publique désignée tout membre de l'équipe de transition du premier ministre¹². Comme il a été mentionné plus haut, les titulaires d'une charge publique désignée sont soumis à des restrictions après-mandat en matière de lobbying, et les lobbyistes doivent respecter certaines obligations relatives à la divulgation lorsqu'ils rencontrent des titulaires d'une charge publique désignée.

- | | |
|----|--|
| 9 | Holmes, Nancy et Dara Lithwick, <i>Le système de lobbying à l'échelle fédérale : La Loi sur le lobbying et le Code de déontologie des lobbyistes</i> , publication n° 2011-73-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, révisée le 28 juin 2011, p.4. |
| 10 | Commissariat au lobbying du Canada, <i>La Loi sur le lobbying — Résumé des nouvelles exigences</i> , juin 2008, http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/collection/2009/orf-bdl/lu80-1-2008F.pdf . |
| 11 | La <i>Loi</i> définit un « titulaire d'une charge publique » comme étant tout agent ou employé du gouvernement fédéral, incluant les membres du Sénat ou de la Chambre des communes et leur personnel, les personnes nommées par le gouverneur en conseil, les ministres, administrateurs, dirigeants et employés de tout office fédéral, ainsi que les membres des Forces armées canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada. |
| 12 | Défini comme toute personne nommée par le premier ministre ayant eu comme tâche de lui fournir soutien et conseils au cours de la période de transition jusqu'à son assementation et celle de son cabinet. |

système d'enregistrement. L'adoption de la *Loi sur le lobbying*⁵ le 2 juillet 2008 a apporté quelques modifications notables⁶ :

- remplacement du poste de directeur des lobbyistes par celui de commissaire au lobbying, haut fonctionnaire indépendant du Parlement doté de pouvoirs d'enquête élargis et d'un mandat de sensibilisation;
- instauration d'une nouvelle catégorie de titulaires de charge publique au sein du gouvernement fédéral, soit celle de titulaire de charge publique désignée (TCPD);

- interdiction pour les titulaires d'une charge publique désignée de faire du lobbying pendant une période de cinq ans après avoir quitté leur poste;
- nouvelles exigences concernant l'enregistrement des lobbyistes et obligation pour les TCPD et les anciens TCPD, à la demande du commissaire au lobbying, de confirmer l'information fournie par les lobbyistes au sujet des communications avec les TCPD;

- interdiction d'octroyer ou de recevoir des paiements ou autres avantages liés au résultat de toute activité menée par un lobbyiste-conseil⁷; et
- prolongation portant de deux à dix ans la période au cours de laquelle les infractions ou les contraventions à la *Loi sur le lobbying* et au Code de déontologie des lobbyistes peuvent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites.

Le 20 septembre 2010, des modifications ont été apportées au *Règlement désignant certains postes de titulaires d'une charge publique désignée*⁸. Ces modifications sont venues ajouter à la définition de « titulaire de charge publique désignée » les députés, les sénateurs, ainsi que le personnel travaillant dans les bureaux du chef de l'opposition (BCO) à la Chambre des communes, nommé en vertu de l'alinéa 128(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

5	<i>Loi sur le lobbying</i> (1985, ch. 44 [4 ^e suppl.]), http://laws.justice.gc.ca/tra/L-12.4/index.html .
6	Holmes, Nancy et Dara Lithwick, <i>Le système de lobbying à l'échelle fédérale : La Loi sur le lobbying et le Code de déontologie des lobbyistes</i> , publication n° 2011-73-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, révisée le 28 juin 2011, p. 3.
7	Un lobbyiste-conseil est une personne (par exemple, un avocat, un comptable, un spécialiste en relations publiques ou un autre professionnel) qui fait du lobbying pour son client contre rémunération.
8	<i>Règlement désignant certains postes de titulaire d'une charge publique désignée</i> (DORS/2008-117) modifié par le DORS/2010-192, art. 1, http://laws-lois.justice.gc.ca/tra/reglements/DORS-2008-117/TexteComplethtml .

EXAMEN LÉGISLATIF DE LA LOI SUR LE LOBBYING : LES CINQ PREMIÈRES ANNÉES

CONTEXTE : LA LOI SUR LE LOBBYING FÉDÉRALE

A. Historique de la Loi

Le terme « lobbying » désigne de façon générale toute tentative de communication rémunérée avec les législateurs ou autres titulaires de charge publique en faveur d'une cause donnée ou contre celle-ci. Au Canada, le lobbying à l'échelle fédérale était régi jusqu'en juillet 2008 par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, qui est entrée en vigueur en 1989 et a établi un système d'enregistrement dans le but de protéger le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence sur les politiques gouvernementales dans ce pays.

La Loi a été modifiée en juin 2003¹ à la suite de l'examen parlementaire par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie (dont il est question plus bas) en 2001². Les modifications de l'époque visaient à : améliorer le processus d'enquête en vertu de la Loi et à faire respecter les exigences de la loi, simplifier et harmoniser les exigences d'enregistrement des lobbyistes, clarifier et améliorer le vocabulaire utilisé dans la Loi, et donner effet à de nombreuses modifications d'ordre technique³.

En décembre 2006, la *Loi fédérale sur la responsabilité*⁴ a apporté des modifications considérables à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, incluant le fait de changer son nom à *Loi sur le lobbying*, ce qui peut sous-entendre qu'elle vise à réglementer les activités des lobbyistes, et non simplement les surveiller par voie d'un

1 Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, L.C. 2003, ch. 10 (projet de loi C-15), http://laws.justice.gc.ca/fr/lois/Annuelles/2003_10/page-1.html. Si le projet de loi C-15 a reçu la sanction royale le 11 juin 2003, il n'est toutefois entré en vigueur que le 20 juin 2005, en raison des délais nécessaires pour mettre à jour la réglementation associée et le système de déclaration électronique pour les enregistrements en ligne. Comme il est mentionné plus bas, cette période précédant l'entrée en vigueur du projet de loi C-15 a eu pour effet de reporter le prochain examen quinquennal réglementaire de la Loi, conformément à l'article 14.1, jusqu'à maintenant, soit en 2010.

2 Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, *La transparence à l'ère de l'information : la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au XX^e siècle*, juin 2001, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032097&Mode=1&Parl=37&Ses=1&Lang=ange=F>.

3 Kieley, Geoffrey P., *Projet de loi C-15 : Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, publication n° LS-443E, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, révisé le 19 mars 2003, http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?Parl=37&Ses=2&Mode=1&ls=C15&source=library_prb&language=F.

4 *Loi fédérale sur la responsabilité* (2006, art. 9), <http://laws.justice.gc.ca/fr/ra/F-5.5/index.html>.

G. Les communications organisées à l'avance et faites de vive voix (art. 6 et 9 du Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes; art. 5 et art. 7 de la Loi [déclarations]).....	20
H. Inclusion des membres du conseil d'administration parmi les lobbyistes salariés [et non parmi les lobbyistes-conseils] (art. 7 de la Loi).....	22
I. Lobbying – Interdiction proposée (cadeaux) (art. 10.1 et suivants de la Loi).....	22
J. Restrictions quant au lobbying — Élimination proposée des conflits d'intérêts (art. 10.11 et suivants de la Loi).....	23
K. Restrictions quant au lobbying — Interdiction quinquennale imposée aux titulaires d'une charge publique (art. 10.11 de la Loi).....	24
L. Enquêtes — généralités (art. 10.4 de la Loi).....	25
1. Continuer de mener en secret les enquêtes : Recommandation 8 de la commissaire au lobbying.....	26
2. Enchâsser le processus d'examen administratif dans la Loi.....	26
3. Inclure une disposition d'immunité : Recommandation 9 de la commissaire au lobbying.....	27
M. Enquêtes et exécution : Pénalités administratives pécuniaires (art. 10.4 et art. 14 de la Loi).....	27
N. Code de déontologie des lobbyistes (généralités et règle 8).....	29
AUTRES MODIFICATIONS POSSIBLES.....	31
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	35
LISTE DES TÉMOINS.....	37
LISTE DES MÉMOIRES.....	39
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT.....	41
RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE.....	43

TABLE DES MATIÈRES

EXAMEN LÉGISLATIF DE LA LOI SUR LE LOBBYING : LES CINQ PREMIÈRES ANNÉES	1
---	---

CONTEXTE : LA LOI SUR LE LOBBYING FÉDÉRALE	1
--	---

A. Historique de la Loi	1
-------------------------------	---

B. Portée et application de la Loi	3
--	---

C. Mandat de la commissaire au lobbying	4
---	---

LOBBYING À L'ÉCHELLE PROVINCIALE ET MUNICIPALE	5
--	---

A. Échelle provinciale	5
------------------------------	---

1. Alberta	5
------------------	---

2. Colombie-Britannique	6
-------------------------------	---

3. Manitoba	7
-------------------	---

4. Terre-Neuve-et-Labrador	7
----------------------------------	---

5. Nouvelle-Écosse	8
--------------------------	---

6. Ontario	8
------------------	---

7. Québec	9
-----------------	---

B. Niveau municipal	10
---------------------------	----

1. Toronto	10
------------------	----

C. Observations	10
-----------------------	----

L'EXAMEN LÉGISLATIF DE LA LOI SUR LE LOBBYING	11
---	----

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	13
---------------------------------------	----

A. Titulaires d'une charge publique désignée : définition (art. 2 de la Loi, « Définitions »; <i>Règlements concernant les titulaires d'une charge publique désignée</i>)	14
--	----

B. Le commissaire au lobbying (art. 4.1 et art. 4.2 de la Loi)	15
--	----

C. Les clients des lobbyistes-conseils (art. 5 de la Loi)	15
---	----

D. « Partie importante des fonctions » (al. 7(1)b), lobbyistes salariés/obligation de produire une déclaration)	16
---	----

E. Teneur des déclarations — lobbyistes salariés (al. 7(3)f) de la Loi : harmonisation des règles applicables aux personnes morales et aux associations et fermeture de brèches éventuelles	18
---	----

F. Le « déclarant » (par. 7(6) de la Loi) : ajouter le nom des lobbyistes salariés qui ont participé aux rapports de communication	19
--	----

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

a l'honneur de présenter son

3^E RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 septembre 2011, à l'article 14.1(1) de la *Loi sur le lobbying* et à la motion adoptée le mardi 29 novembre 2011, le Comité procède à l'examen prévu par la loi de la *Loi sur le lobbying* et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

**COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À
L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES
RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE**

PRÉSIDENT

Pierre-Luc Dusseault

VICE-PRÉSIDENTS

Patricia Davidson

Scott Andrews

MEMBRES

John Carmichael

Dean Del Mastro

Earl Dreeshen

Colin Mayes

Charlie Angus

Alexandre Boulerice

Charmaine Borg

Brad Butt

Blaine Calkins

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Hélène Leblanc

Dany Morin

Ryan Leef

Robert Sopuck

Pierre Lemieux

Brian Storseth

Pat Martin

John Weston

Phil McColeman

Rodney Weston

Elaine Michaud

Pat Martin

Jinny Jogindera Sims

Larry Miller

GREFFIER DU COMITÉ

Chad Marriage

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Dara Lithwick

Maxime-Olivier Thibodeau

**EXAMEN LÉGISLATIF DE LA LOI SUR LE
LOBBYING : LES CINQ PREMIÈRES ANNÉES**

**Rapport du Comité permanent
de l'accès à l'information, de la protection des
renseignements et de l'éthique**

Le président

Pierre-Luc Dusseault, député

MAI 2012

41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes



PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

<http://publications.gc.ca>

publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca

Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757

Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943

Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :

CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA



EXAMEN LÉGISLATIF DE LA LOI SUR LE LOBBYING : LES CINQ PREMIÈRES ANNÉES

**Rapport du Comité permanent
de l'accès à l'information, de la protection des
renseignements personnels et de l'éthique**

Le président

Pierre-Luc Dusseault, député

MAI 2012

41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION